José Piñera

El cascabel al gato

QUINTA EDICION

La batalla por la Reforma Previsional



El cascabel al gato

José Piñera

CAPITULO 1. UN MUNDO AL REVES

Si Franz Kafka hubiese conocido el viejo sistema previsional chileno antes de comenzar a escribir su obra, podría haber sido acusado de plagio.

Puede ser una humorada decirlo, no obstante que el autor de El proceso se ganó la vida en una institución de seguridad social, pero la afirmación tiene una carga innegable de verdad.

En mi primer día en el Ministerio del Trabajo al cruzar frente a un inmenso estante abarrotado de libros y colecciones prolijamente empastadas, un funcionario me indicó --con cierto orgullo-- que allí estaba toda la normativa de la seguridad social chilena. Esa gentil observación suya me llenó de terror. Lo que había hecho era anticiparme las evidencias del mundo kafkiano --un mundo al revés-- al cual estaba entrando.

La profusión de leyes, reglamentos, decretos, estatutos, instructivos y circulares, efectivamente, era como para aterrorizar a cualquiera. Si a algo se parecía nuestra previsión, era a un laberinto ante el cual la gente común y corriente se daba por vencida de antemano.

El ex Presidente Eduardo Frei Montalva describió el año 68 los monstruosos rasgos de la antigua seguridad social:

"Hay dos mil leyes sobre previsión en Chile. Piensen ustedes lo que eso significa. Dos mil leyes previsionales, más los reglamentos, más los acuerdos de las cajas, es decir, una monstruosidad que va en aumento. En la ley de reajuste de 1966 se introdujeron 46 nuevas normas previsionales. 44 el año 1967 y 1.234 el año 68. O sea que en sólo tres años a las dos mil leyes previsionales se le han agregado como mil trescientas nuevas disposiciones previsionales".

"Sin embargo, el ejecutivo no tiene medios de parar esta monstruosidad. En cada grupo de previsión hay muchas leyes con nombre y apellido. En Chile hay 30 cajas de previsión y 70 servicios de bienestar en organismos complementarios de seguridad social. Hay casos fabulosos. Los hípicos tienen nueve cajas de previsión. La Caja de los Ferrocarriles del Estado existe sólo para pagar asignaciones y préstamos, es decir, un absurdo. Hay dos mil cien empleados de notarías y archivos judiciales que han sacado 27 leyes de previsión".

"Sin embargo, lo que es más grave es que en este país estamos gastando el 18,1% del producto nacional en previsión. Vamos a terminar en un país de jubilados. Seis mil millones de escudos está costando la previsión y su administración y ésta es tan dispendiosa que el 13% de esos seis mil millones se gasta en administración. O sea, se están gastando 800 millones de escudos en administrar la previsión".

"En cambio, al Servicio Nacional de Salud, que es uno de los objetivos fundamentales de la previsión, le dan como 700 millones de escudos. O sea, el 13% de los recursos va a administración y el 12% a salud. Estamos gastando más en administrar la previsión que en cumplir uno de sus objetivos fundamentales, que es darle salud al pueblo. El gasto fiscal en previsión ya va llegando a la locura. ¿Qué presupuesto fiscal puede resistir?".

No era solamente un asunto de irracionalidad normativa y de descalabro económico. Era también un asunto de profunda injusticia. De injusticias pequeñas y grandes, de privilegios para unos y discriminaciones para otros. Veinte años antes, Jorge Prat, un destacado político independiente, llamó al sistema de pensiones "la mayor estafa perpetrada contra los trabajadores chilenos".

Chile se fue desintegrando por dentro a medida que los intereses de grupo fueron cavando en las estructuras del estado verdaderas cavernas con sus fueros y privilegios particulares.

Un estudio señala que de las 11.395 leyes que se dictaron entre los años 1926 y 1963, sólo 863 fueron de aplicación general para todo el país y todos los chilenos. El resto --¡10.532!-- fueron leyes dictadas para responder a demandas de grupos, de regiones, de sectores, de círculos bien delimitados y --en la mayoría de los casos-- para favorecer a personas con nombre y apellido. No tiene nada de extraño que la legislación previsional haya sido el destino preferente de esta viciosa manera de legislar y gobernar.

En muchos casos --más de los que uno creería-- la defensa del antiguo sistema no era un asunto de principios solamente. También era una cuestión de jugosas ventajas personales.

La verdad es que el sistema previsional de reparto que rigió en nuestro país no tenía por dónde salvarse. La desigualdad y el caos, la demagogia que por un lado consumía y por otro generaba nuestro sistema político, la corrupción y el favoritismo, no hicieron otra cosa que anticipar su ruina.

Un drama cotidiano era la situación de miles y miles de pensionados condenados a la miseria por el solo hecho de pasar a engrosar las filas del sector pasivo. Esta tragedia seguía extendiéndose y cada año --en silencio, ante la indiferencia de la sociedad chilena-- se agravaba más.

La seguridad social --sin duda, el mayor de todos los monopolios estatales existentes en Chile-- era un sistema inspirado en esa lógica que hace depender a las personas del Estado, ese "ogro filantrópico" descrito por Octavio Paz.

Esta lógica se extendía o pretendía extenderse a toda la estructura económica y social del país. Como el cáncer, parecía inagotable; ante este desafío titánico habían fracasado todos los gobiernos de Chile por espacio de treinta años.

Creo firmemente en la democracia como forma de gobierno. Pero, tras conocer a fondo la legislación laboral y previsional que Chile llegó a tener en 1973, no pude sino tener una idea muy pobre de la forma en que nuestra clase política, los partidos y gran parte de los sectores dirigentes de nuestro país, habían construido y administrado la democracia chilena.

Para mucha gente, democracia era sinónimo de un complejo juego de fuerzas y presiones en el cual lo importante era ganar posiciones como vía de obtención de privilegios y poder.

Las prioridades de esta noción pervertida de la política estaban colocadas en ganar escaños en el parlamento, puestos en la administración, el control del aparato económico del país, las universidades, sindicatos y medios de comunicación, copar, en fin, todas las organizaciones sociales para dominar, imponer, acallar, controlar, neutralizar o atemorizar. Pero no para realizar un proyecto nacional que resolvería los graves problemas de la nación.

Fue esta concepción degradada de la democracia el factor que condujo al sistema previsional que teníamos. En estricto rigor, era su vivo retrato. Un adefesio y un horror.

Los trabajadores más pobres se jubilaban con pensiones misérrimas y tras 40, 45 ó 50 años de trabajo. Los trabajadores con mejores remuneraciones y poder de presión lo hacían a los 15 años de servicio, con casas subsidiadas y con reajustes automáticos de sus pensiones. El perfil nacional de privilegios previsionales coincidía, de manera escandalosa, con el perfil del poder político de los distintos grupos de chilenos.

Cuando entré al Ministerio del Trabajo y Previsión Social a fines del 78, el sistema mercantilista seguía sobreviviendo en el régimen de pensiones que había engendrado y criado como el más querido y aprovechado de todos sus hijos.

La previsión chilena fue un fraude --porque eso es lo que era-- que se las ingenió para presentarse ennoblecido por el valor ético de la solidaridad.

La historia de Chile es la historia de gobiernos que vieron pasar su cuarto de hora con la misma indolencia de las vírgenes necias. Se hicieron cargo del país sin visión de largo plazo. Una vez en el poder, confundieron lo urgente con lo importante y se enredaron en el día a día. Cuando se dieron cuenta de su error, ya era tarde.

De allí el tono de urgencia que tenían mis planteamientos en una columna que escribí en la revista ERCILLA, sólo meses antes de entrar al gabinete ministerial:

"Es falso que reformar la previsión sea una proeza técnica virtualmente imposible para los chilenos. Los mismos principios del actual modelo económico, que están logrando en todos los campos un éxito sin precedentes, deben aplicarse en esta materia. Basta ya de prejuicios y augurios tremendistas. Hágase la reforma que vale la pena hacer si no se quiere crear bombas de tiempo. Que el estado asuma la función social de la previsión; que se dé libertad para ahorrar y asegurarse cómo y dónde se quiera, estableciendo, empero, la obligatoriedad de hacerlo por un monto mínimo; que se regule con cuidado el sistema; que el estado otorgue una previsión a los más pobres".

CAPITULO 2. EL REINO DE LA DEMAGOGIA

En pocas áreas era tan tentador para un partido o para un gobierno ofrecer beneficios privativos a grupos con poder de presión como en el sistema de pensiones.

Al ofrecer, por ejemplo, jubilaciones prematuras para tales y cuales trabajadores, quedaba perfectamente identificado el beneficio que el político estaba ofreciendo a su clientela electoral.

Segundo, la opinión pública carecía de toda conciencia acerca de que el beneficio sectorial otorgado a unos pocos iba a tener que ser pagado por toda la comunidad.

Tercero, los beneficios previsionales futuros daban la posibilidad de transferir el costo a otras generaciones y otros gobiernos. ¿Dónde estaba el problema para el demagogo, si a él toda la maniobra le salía gratis?

En un sistema de reparto la demagogia tiene posibilidades infinitas, limitadas sólo por la imaginación --o falta de ella-- del demagogo.

¡Es tan barato ofrecer derechos previsionales! Cuando el demagogo ofrece casas, es muy probable que a la vuelta de seis meses o un año alguien tenga la imprudencia de preguntarle dónde están. Cuando --en cambio-- ofrece a un gremio regalón la posibilidad de jubilarse mucho antes que el resto, aparentemente todos ganan y nadie pierde. De ahí a que los favorecidos empiecen a jubilarse puede pasar mucho tiempo y bastante agua bajo los puentes.

En este mundo, las razones para conceder jubilaciones prematuras nunca faltaban y nunca faltarán. A unos porque hacen un trabajo muy pesado y a otros porque hacen un trabajo muy peligroso. A unos porque trabajan siempre de pie y a otros porque trabajan el día entero sentados. A unos porque están siempre al sol y a otros porque nunca lo ven. A estos porque cumplen funciones muy rutinarias y a aquellos porque en las suyas necesitan mucha concentración. ¿Quién decide cuándo aplicar la regla general y cuándo la excepción? ¿Quién cierra esta caja de Pandora?

En relación a la obsesión nacional por las jubilaciones prematuras, el ex senador Eduardo Cruz Coke hizo una intervención magistral el 14 de septiembre de 1943, con respecto a un proyecto que obligaba a la jubilación prematura de 1.500 profesores.

"Un país que establece como norma de su vida económica social el que hay que llegar lo más pronto posible a no hacer nada, es un país condenado de antemano a morir".

"El trabajo es tan necesario a la vida del hombre como la alimentación. Yo acompañaré a Sus Señorías en todas las altas audacias que signifiquen establecer como imperativo derechos que aumentan y no disminuyan la vida, como por ejemplo el derecho al trabajo. Pero considero criminal colocar en el horizonte de nuestra juventud como aspiración suprema, el llegar a gozar de una renta sin hacer nada".

"Es ese mismo criterio pequeño burgués, de un capitalismo degenerado, el que hizo que grandes países dominados por esta sed de reposo, fueran creando en su seno la imagen de la muerte anticipada en el alma de toda una generación".

Hasta febrero del 79 --cuando entró en vigor un decreto ley que estableció condiciones uniformes de jubilación para todos: 60 años para las mujeres y 65 para los varones-- la anarquía en materia de edades para jubilar tenía ribetes novelescos.

Los obreros que cotizaban en el Servicio de Seguro Social, que eran lejos la mayoría y los más pobres del sistema, jubilaban a la edad de 65 años. Los empleados particulares lo hacían después de 35 años de servicio, de suerte que no era en absoluto difícil que a los 55 años, más o menos, estuvieran incorporándose al sector pasivo. Los empleados públicos podían aspirar a algo bastante mejor: sólo 30 años de servicio para jubilarse. En varias municipalidades y en ciertos gremios con mucho poder de presión, como los empleados bancarios, el asunto era simplemente una ganga: 25 años de servicio apenas. En el pináculo de esta pirámide --cómo no-- estaban los parlamentarios, los que hacían las leyes previsionales. Ellos tenían derecho a una pensión proporcional desde los 15 años de servicio.

Si algún jeque árabe hubiese pagado el costo gigantesco de estas jubilaciones prematuras, el asunto no sería tan grave. Pero la vergonzosa verdad es que el costo de esta orgía de discriminación la pagaban, a través de inflación, impuestos y desempleo, los chilenos más pobres. Esta era la supuesta solidaridad del sistema. Esta era la conclusión de años de demagogia previsional.

Curiosamente estos niveles obscenos de discriminación no eran especialmente motivo de escándalo. En cierto modo la opinión pública estaba insensibilizada. La demagogia es un analgésico poderoso. En este caso específico, hacía perder de vista que toda decisión de anticipar jubilaciones para algunos entrañaba a la larga imposiciones más altas, más años de trabajo y pensiones más reducidas para los demás, aparte de mayores gastos para los gobiernos futuros. Incluso se daban casos en los cuales el privilegiado titular de una jubilación prematura podía tener una vida de jubilado más larga que su vida de trabajador. En Chile habíamos inventado --sólo para unos pocos-- la manera de "torcerle la mano" a Dios: "ganarás el pan con el sudor de tu frente".

Cuando se le dice a la gente que se va a jubilar con una pensión equivalente al 70 por ciento más o menos de su sueldo en actividad y no se le cumple, cuando la inflación borra con el codo las promesas que las leyes y los políticos han escrito con la mano, cuando resulta que los descuentos soportados por el trabajador en su remuneración durante la vida laboral activa son simplemente una exacción y no un ahorro, cuando los que necesitan trabajar no pueden encontrar una ocupación debido al verdadero impuesto a la contratación de mano de obra que significan las elevadas cotizaciones previsionales, cuando el sueño de una vejez digna se convierte en pesadilla, la previsión social se convierte en un gigantesco engaño.

No era, sin embargo, el único engaño que afectó a la sociedad chilena. La previsión social fue parte de un todo mayor, caracterizado por brechas cada vez más profundas entre las promesas y los resultados, entre la retórica y la realidad, entre las aspiraciones y los hechos, entre los remedios y las enfermedades. Se diría que hasta los años 70, Chile se fue poblando de grandes y pequeños desencuentros de alcances fraudulentos. Arraigaron en el sistema político y en la estructura económica. Contaminaron las ideologías. Infestaron el lenguaje. En pocas palabras, fueron fraudes que hirieron el alma del país.

Se hablaba de desarrollo y, sin embargo, el país avanzaba a paso de tortuga. Se hablaba de justicia social y, no obstante, las condiciones de vida de uno de cada cinco chilenos sólo podían ser explicadas en términos de extrema pobreza. Se festejaba nuestro sistema democrático y, a pesar de ello, los caudillismos políticos y el control de los partidos sobre el estado, sobre la gente, sobre las organizaciones sociales, sindicales y gremiales, sobre la educación y la vida productiva, era cada vez más férreo y asfixiante.

Con la previsión ocurría lo mismo. Ninguno de sus resultados respondía a los principios en que el sistema parecía fundarse. Nada de lo que proclamaban sus principios de equidad, solidaridad y universalidad resultaba compatible con sus ineficiencias, sus discriminaciones, sus privilegios.

La bomba de tiempo demográfica

En un principio el sistema de reparto es atractivo y aparentemente ventajoso. En condiciones de laboratorio no tendría por qué fallar. Cuando se inicia la cadena, los flujos de recursos son abundantes. Todos aportan y nadie se jubila. Los ingresos son altos y los pagos muy bajos. Pero pasa el tiempo y hay que comenzar a pagar las jubilaciones comprometidas. Llega un momento en que el sistema se sitúa en un régimen de equilibrio. Pero el equilibrio no dura mucho, entre otras razones porque la lógica política del sistema lo conduce irremediablemente a una explosión de beneficios colgados a las prácticas de la discriminación.

No sólo por eso, sin embargo, el sistema de reparto es materialmente inviable. Lo es también por razones estrictamente demográficas, que están conectadas a dos fenómenos indisociables del desarrollo: la caída de la tasa de natalidad, por una parte, y el aumento de las expectativas de vida, por la otra. En este contexto, el sistema está obligado a financiar las pensiones de una creciente masa de trabajadores pasivos con las imposiciones de un contingente de trabajadores activos que no crece en la misma proporción, sino en otra menor. Al comienzo el desequilibrio puede ser manejable, pero pronto se hará inmanejable y el sistema tenderá a estrangularse a sí mismo.

En ciertos países europeos la población incluso ha comenzado a disminuir. Aquellos mayores de 65 años se transforman en una proporción creciente de la población. Llegará inevitablemente el día --como al parecer ya ha llegado en Italia-- en que el estado no podrá pagar las jubilaciones prometidas lo que implicará una enorme crisis social.

¿Soluciones? Hay varias, pero todas son malas.

Una es elevar la edad de la jubilación. Ya se sabe que es terriblemente impopular, que los gobiernos que la adoptan suelen ser severamente penalizados desde el punto de vista electoral y que compromete lo que algunos dirigentes sindicales llaman los "derechos adquiridos" de los trabajadores.

Otra solución es ir subiendo la tasa de contribución previsional. Es una manera lógica de allegar más recursos con los cuales financiar el creciente volumen de prestaciones previsionales. Pero desde luego también es impopular, ya que aun cuando se oculta tras el eufemismo de las "cotizaciones patronales", muy pronto cualquier trabajador con un mínimo de perspicacia comprende que, en último término, es él quien paga, a través de

un menor salario líquido, el mayor costo previsional. Y algo más: es una solución abiertamente regresiva, porque encarece el costo de contratación de mano de obra y, en esa medida, genera desempleo.

La tercera solución es hipócrita. Pero fue la más socorrida por la clase política. Consiste en reducir las pensiones que hay que pagar, por la vía de la inflación. Con inflación los costes de la previsión se hacen más llevaderos. Si falta dinero, el gobierno lo crea, la moneda se desvaloriza y las supuestas "conquistas" previsionales se disuelven como sal en el agua.

Llega un momento, no obstante, en que nada de esto permite cubrir los crecientes agujeros del sistema. Los aportes adicionales del estado se tornan insuficientes y, si flaquea la voluntad política de seguir haciéndolos, el sistema simplemente tiene que ir a la quiebra.

Un pecado original

¿Son suficientes las razones señaladas para explicar el desastre del sistema de reparto? ¿Radica todo el problema en los desbordes de la demagogia y en el curso adverso que siguen las curvas de caída de la natalidad y de extensión de las expectativas de vida?

No, ciertamente no. Hay razones aún más profundas, que están relacionadas, en último término, con la naturaleza humana. El pecado original del sistema consiste en romper, en despedazar, el nexo fundamental que debe existir en toda institución humana entre aportes y beneficios, entre derechos y responsabilidades, entre lo que se aporta y lo que se recibe.

Al desestimar la correlación entre aportes y beneficios, el sistema de reparto deja el campo libre y abierto a apetitos egoístas y a las peores manifestaciones del oportunismo individualista. No se necesita tener una opinión especialmente sombría de la condición humana para establecer que --frente a semejantes reglas del juego-- la mayor parte de la gente tratará de minimizar lo que aporta y de maximizar lo que gana. Quien no lo crea pecará siempre de iluso. Los individuos tratan de aumentar su bienestar personal. Es un impulso natural.

También en este plano es recomendable ese sano escepticismo que distingue al pensamiento liberal. El hombre quizás no sea naturalmente malo, pero --en la duda-- más vale suponer que algunos lo pueden ser. Por eso es mejor que nadie concentre demasiado poder sobre los demás. Por eso es bueno que las instituciones humanas ofrezcan igualdad de oportunidades. Por eso es sana la competencia, donde el interés social disciplina los apetitos individuales. Por eso es conveniente que cada derecho lleve aparejada una cuota objetiva de responsabilidad. Por eso vale la pena concebir instituciones que --sobre una base de buena fe-- operen en términos socialmente útiles tanto con los virtuosos como con quienes no lo sean.

La fractura entre los aportes y los beneficios a lo mejor no sería relevante en un sistema previsional de reparto llamado a regir entre los ángeles. Cada cual pondría y tomaría lo que le corresponde. Pero cuando los usuarios del sistema son seres humanos es muy difícil, por no decir imposible, que esa paridad se mantenga.

El hecho de que se rompa no es culpa de la gente solamente. Es culpa también del sistema y en este sentido el de reparto es defectuoso y condenable.

Hay otra razón más para que el régimen de reparto fracase. También es de orden moral. Y guarda relación con que, al uniformar en términos absolutos las aspiraciones previsionales de la gente, el régimen de reparto deja a los individuos en un callejón sin salida.

No toda la gente tiene las mismas aspiraciones. Las instituciones que se conciben suponiendo que todas las personas piensan igual y quieren lo mismo van irremediablemente al fracaso. Tal supuesto es falso y especialmente erróneo en materias previsionales. No toda la gente aprecia la jubilación como un beneficio. Lo que para unos es un ideal que tratan de anticipar en el tiempo todo lo que más puedan, para otros es una verdadera condena: quisieran no jubilarse jamás. Lo que para unos es motivo de alarma y preocupación --la vejez-- para otros es fuente de confianza y tranquilidad. En resguardo de la vejez algunos están dispuestos a hacer grandes sacrificios de ahorro durante la vida laboral activa; otros, en cambio, por opciones propias del carácter de cada cual, consideran que no hay beneficio futuro que compense los sacrificios actuales que deben hacerse para tener, por ejemplo, una pensión anticipada o mayor.

Los sistemas que intentan quitarle a la gente lo que la gente tiene de distinto, en el fondo desafían la naturaleza humana y se exponen a ser burlados. Las preferencias personales buscan una vía de escape y, al no encontrarla por los conductos regulares, terminan evadiéndose por los resquicios de la excepción y el privilegio.

Al disociar los aportes de los beneficios, el sistema de reparto despierta en los individuos impulsos negativos. La realidad no cabe en un sistema de reparto. Y no cabe porque es un esquema contra natura. Cuando, a pesar de todo, la realidad es metida a la fuerza dentro de ese zapato chino, sobreviene el caos.

Fue exactamente lo que ocurrió en Chile.

CAPITULO 3. MANOS A LA OBRA

Fueron muchas las entrevistas que debí conceder tan pronto llegué al Ministerio del Trabajo. En una de ellas recuerdo haberme sentido especialmente alarmado. Ocurrió cuando me fueron a ver los dirigentes de los empleados particulares.

Los dirigentes venían encabezados por el presidente de la confederación que los reunía y el grupo se veía tan compacto como bien dispuesto. Fue una entrevista cordial. Presentaciones de rigor, palabras de cortesía, frases de buena crianza.

En un momento, sin embargo, alguien me deslizó --con discreción, ciertamente, puesto que por su propia naturaleza esta información siempre se transmitía en voz baja-- que la Caja de Empleados Particulares disponía de unas cuantas cabañas en la hermosa playa de Reñaca, muy bien ubicadas, una de las cuales, la mejor, por cierto, muy cómoda y bien equipada, estaba desde ese momento a mi disposición para ese verano. Era cosa de avisar simplemente.

La Caja era la monopólica institución previsional a la que debían cotizar los trabajadores que el antiguo Código del Trabajo definía como empleados del sector privado. Los dirigentes de los empleados particulares eran cogestores de la Caja, de suerte que sabían perfectamente de qué estaban hablando.

-- Avíseme, no más, ministro --me decía mi generoso y amable interlocutor--. No deje de hacerlo. ¡Todos sabemos que Santiago es inaguantable con estos calores! Reñaca, por lo demás, está tan cerquita...

No me gustaría poner en duda la buena fe del ofrecimiento. Tampoco me interesa dimensionar el grado de compromiso y compadrazgo que se iba tejiendo alrededor de esas prebendas. Quizás por esto la reforma de las pensiones nunca se había podido hacer. Pero esta línea de reflexión es especulativa. Prefiero ir al fondo del asunto. ¿Qué sentido podía tener, para una caja cuyos imponentes eran cerca de 300 mil trabajadores chilenos, tener veinte cabañas en Reñaca? ¿Con qué criterio se iban a asignar estos recintos durante el año? ¿A quiénes? ¿Por qué los empleados particulares de Chile debían financiarle el veraneo al ministro del Trabajo y su familia? ¿A quiénes otros, y por qué, se lo habían financiado en el pasado?

Cuando le comenté mi entrevista con los dirigentes de los empleados particulares, Alfonso Serrano, subsecretario de Previsión no se inmutó gran cosa. Los casi tres años que llevaba en contacto con la seguridad social chilena le habían llevado a descubrir cosas mucho peores.

Sabía, por ejemplo, que, en la Hacienda Las Canteras, de otra Caja, que había pertenecido al Libertador Bernardo O'Higgins, ubicada cerca de la ciudad de Los Angeles, se habían organizado en otra época cacerías para los ministros del Trabajo, vicepresidentes, directores generales e invitados especiales. La hacienda disponía de una muy buena casa de huéspedes, de cuyas espléndidas instalaciones, unidas a una bien chilena hospitalidad, nunca nadie se quejó. La hacienda, a pesar de ser riquísima, dadas las potencialidades forestales de sus 17 mil hectáreas, debía recibir aportes anuales del Servicio porque no se financiaba. La verdad, según el subsecretario, era que sólo servía para que el personal hiciera una vez al año el paseo anual a esos parajes, lo que en

definitiva levantó una fuerte oposición interna cuando se pensó vender este predio tan maravilloso como mal administrado.

La cantidad de injusticias, irracionalidades y disparates previsionales de que tuve noticia en mis primeros meses en el Ministerio era cosa de nunca acabar.

El mismo Alfonso Serrano siempre contaba que su experiencia al estudiar el problema laboral que afectaba a los cuidadores de caballos de carrera. La hípica era una suerte de flor de los pantanos de la previsión chilena. Una flor curiosa y aberrante porque cada uno de los ocho hipódromos del país --Arica, Antofagasta, Peñuelas, Viña, Concepción y Punta Arenas, además de los dos de Santiago-- tenía dos cajas de previsión. Una era para los profesionales hípicos, preparadores, jinetes y cuidadores de caballos; otra para los empleados de los hipódromos. El problema es que como el año 75 el juego cayó fuertemente por culpa de la crisis económica, los recursos eran insuficientes para financiar las remuneraciones del gremio por cuanto ellas se financiaban con un descuento sobre las apuestas.

Dice Alfonso que su primer asombro fue enterarse de que en la hípica uno podría jubilar con sólo... ¡diez años de servicio! Conocía el caso de quien comenzó a trabajar en el Club Hípico de Santiago en septiembre de 1955 y pudo jubilar en septiembre de 1966. En la hípica no era difícil encontrar jubilados con 30 años de edad. La segunda sorpresa fue tomar conocimiento de que los cuidadores hípicos no eran empleados de cada preparador --como habría sido lo lógico-- sino trabajadores contratados por la respectiva caja de previsión a la que cotizaban. Era ya bastante raro. Siendo así, nada de raro sin embargo tenía el hecho de que el número de cuidadores estuviese completa y artificialmente abultado. Los preparadores --claro-- inscribían como cuidadores no sólo a quienes cumplían las funciones de tales sino también a su parentela y amigos. En el papel, por consiguiente, el coeficiente de cuidadores por caballo era altísimo y habían poderosas razones para que esa relación fuese la más alta del mundo.

El antiguo sistema previsional fue algo más que la expresión de la ineptitud del estado para administrar con eficiencia los recursos aportados por los trabajadores y empleadores de Chile. Fue también un campo de abuso e impunidades, una hijuela particularmente fértil para grandes fraudes y negociados. Todo estaba montado para que nadie lo advirtiera y para que nadie tuviera de qué quejarse. La previsión daba literalmente para todo.

El saldo de las primeras auditorías e investigaciones que ordené en las cajas al entrar al Ministerio no fue en absoluto despreciable. Aparecieron máquinas muy lucrativas y bien montadas --con extensiones hacia dentro y hacia afuera de la institución-- para el cobro de pensiones fantasmas y de asignaciones y desahucios fraudulentos. ¿Para qué tomarse la molestia de trabajar determinada cantidad de años de servicio si las jubilaciones se podían comprar a precio de liquidación? Se detectaron millonarios cheques girados en favor de las cajas por concepto de imposiciones devengadas que --curiosamente-- nunca fueron cobrados y que habían sido extendidos por empresas que ya habían desaparecido por quiebra o disolución. Se detectaron departamentos de propiedad de las cajas arrendados en esa época en la módica suma de un peso a unos cuantos afortunados que por extraña coincidencia eran o habían sido correligionarios, compadres, parientes o amigos de altos jerarcas de los institutos previsionales.

Los desfalcos e irregularidades que fueron identificados en cosa de pocos meses señalaron que las dimensiones del problema eran impresionantes. Había mucho paño que cortar. Más de lo que cualquiera pudiera imaginar. Lo trágico es que no se trataba de un asunto de delincuencia común solamente. El fraude iba de la mano de la indolencia administrativa, de la inoperancia de los sistemas, de la falta de información para adoptar decisiones efectivas, racionales y conducentes a un objetivo razonable.

Más que eso: lo trágico era que estos abusos --a esas alturas consustanciales, admitidos como hechos de la causa y como una especie de costo fijo en el rodaje normal del sistema-- constituyeran el eslabón final de un régimen inicialmente basado en los nobles principios de la universalidad, uniformidad y solidaridad, que proclamaba para sí el sistema de reparto.

Medicinas iniciales

Deficitarias y todo, las cajas de previsión eran dueñas de medio Santiago y de medio país. Hasta el edificio del Ministerio del Trabajo era propiedad de una de las cajas. Los holdings inmobiliarios de la previsión incluían barrios completos --como el llamado barrio cívico de la capital-- además de estadios, salas de cine, conjuntos habitacionales, piscinas, lugares de esparcimiento y mil otras inversiones delirantes que no le reportaban un peso a los imponentes, pero sí ventajas muy apetecidas a las autoridades y administradores del sistema.

Hay un verdadero monumento a los desbordes de la imaginación estatista de nuestra previsión en la ruinosa obra gruesa de ese gigantesco refugio que una Caja comenzó a construir en las Termas del Flaco, en las faldas de la cordillera, a la altura de San Fernando, que quedó a medio hacer y hoy día debe estar habitado por ratas y animales salvajes. Es un proyecto que participa del mismo género de delirio que cualquiera puede apreciar en esa guarida de la delincuencia que es el hospital inconcluso que hay en Santiago en el sector de Ochagavía.

Cuando llegué al Ministerio, el trabajo depurador había comenzado aunque a duras penas y enfrentando mucha resistencia. Quienes se oponían a la depuración no eran sólo los conocidos de siempre --los privilegiados del sistema, los viejos cracks, los políticos dispuestos a oponerse a cualquier iniciativa-- sino también, en muchos casos, los directivos de las propias cajas de previsión. Entre ellos había mucho uniformado en retiro con proyectos e ideas que eran de temer.

No hay nada más peligroso que la gente que descubre de la noche a la mañana dentro de sí --cuando está administrando dineros ajenos-- la llama de un fuego social devorador. Eso generalmente se traduce en proyectos de redención social que se manifiestan en complejos deportivos, poblaciones modelo, elefantes blancos, bonificaciones por cualquier motivo y otras iniciativas de este corte.

Había comenzado el trabajo de actualización de las cartillas individuales de los cotizantes. El retraso y la desactualización que presentaban estos registros constituía un verdadero infierno para quien quisiera jubilarse. El trabajador tenía que reconstruir personalmente su historia. Pobre de aquél que hubiese tenido más de un empleador en su vida y peor si había sido en distintas ciudades del país. Para qué hablar del caso en que una de esas empresas hubiese quebrado o desaparecido. Este trabajo de hormigas se

llevó a cabo en un plazo aproximado de cuatro años y se realizó en condiciones francamente heroicas. Corregir esta deficiencia era un requisito insoslayable con vistas a una futura reforma.

Habían terminado los discutibles contratos que algunas cajas suscribían con algunas empresas constructoras para levantar, al margen de todo riesgo y sin capital, edificios y poblaciones completas que costaban un ojo de la cara y que se vendían, sin reajustabilidad ninguna, a unos cuantos privilegiados, que terminaban pagando por esas propiedades valores irrisorios.

Otro avance más: hacia fines del año 78 se había dictado un decreto ley que uniformaba las edades de jubilación. Este decreto tuvo su historia. Primero dispuso que en Chile sólo se alcanzaría la jubilación por edad. En seguida, estableció como edades mínimas para jubilarse los 60 años en el caso de las mujeres y los 65 en el de los varones. En su articulado transitorio, sin embargo, estableció una fórmula especial para aquellos trabajadores que ya estaban cerca de cumplir los requisitos preexistentes para jubilarse, tratando de atenuar el impacto del cambio en las condiciones de jubilación.

Este decreto llevaba además una cláusula draconiana: la supresión de ciertas cláusulas de actualización del sistema, incluidas las de las fuerzas armadas. Estas eran un beneficio acordado a las personas con remuneraciones más altas, en virtud del cual sus jubilaciones debían reajustarse en la misma proporción en que se reajustaban los sueldos de los empleados en actividad con similar cargo.

Aunque discriminatorio, porque no todo el mundo lo tenía, eran, en principio, cláusulas de actualización un concepto con cierta racionalidad en cuanto se proponía mantener el poder adquisitivo de las jubilaciones, que hasta comienzos del año 79 no tenían reajustabilidad automática alguna. Pero era un concepto mal construido porque --para una finalidad atendible, proteger las pensiones de la inflación-- se fijaba no en la desvalorización monetaria, como hubiera sido lo lógico, sino en el nivel de los sueldos de los empleados en actividad. Aparentemente era lo mismo. Pero existía una diferencia, porque al relacionar pensiones con sueldos en actividad subía a los jubilados al carro de los aumentos de productividad logrados no por ellos sino por el personal activo, lo cual es improcedente.

La supresión de tales cláusulas fue un acto de justicia y racionalidad porque, a partir de ese momento, entró en vigencia un mecanismo de reajustabilidad automática para todas las pensiones en Chile. Se acabaron entonces para algunos --eran 120 mil quienes se beneficiaban-- pero de hecho entró a regir una verdadera actualización de ellas para todos, bien concebida y proyectada a los otros 860 mil pensionados del país. Hay que tener presente que, hasta el año 79, las pensiones se reajustaban exclusivamente por leyes esporádicas; desde entonces, en adelante, entró a regir la reajustabilidad automática, que procede cada vez que se acumula una tasa de inflación de 15 por ciento.

Además de satisfacer criterios elementales de equidad, estas drásticas disposiciones constituyeron una forma de enfrentar el enorme déficit de las cajas de previsión. La situación de estos entes se había vuelto insostenible y --tal como estaban las cosas-- no quedaban sino dos opciones: o se seguían aumentando los aportes fiscales o se elevaban sustancialmente las cotizaciones previsionales, las cuales habían llegado a empinarse por sobre el 50 por ciento de la remuneración imponible.

El Ministro de Hacienda se puso firme y el gobierno tomó la decisión de no permitir ni lo uno ni lo otro. No había un peso en la caja fiscal para aportes extraordinarios, y la alternativa de seguir elevando el costo de contratación era simplemente demencial, dado su impacto en el desempleo.

Este desfinanciamiento del sistema se había hecho crónico y el año 79 los aportes del estado representaron nada menos que el 25 por ciento del total de los ingresos que requería para operar. El sistema era incapaz de sostenerse por sí solo.

La gradual reducción de los requisitos para jubilarse fue diluyendo sostenidamente los ingresos del sistema, y los aportes previsionales fueron elevándose, hasta alcanzar su punto máximo el año 74 cuando representaron el ¡57 por ciento de la remuneración imponible!

Si el cuadro financiero de la previsión chilena era muy poco estimulante, las proyecciones eran todavía mucho más sombrías. Los estudios advertían que si no se ponía coto pronto al caos imperante el déficit iba a llegar para el año 2000 a una cifra del orden de los 4.000 millones de dólares, lo que era absolutamente imposible de financiar.

El factor desidia, indolencia, falta de criterio y despilfarro fue relevante por cierto en muchísimos casos, pero mucho más relevante para los efectos de la quiebra del sistema fueron algunas decisiones gubernativas que obligaron a las cajas a cargar con el lastre de servicios y prestaciones de costo sideral. Adjudicárselo a las cajas sin más, era simplemente un asalto al patrimonio con que contaban: préstamos sin reajuste, usufructos a título gratuito de bienes pertenecientes a ellas, arreglines para minorías privilegiadas, plazas seguras de empleos para clientelas políticas.

Como broche de oro, la medida del gobierno socialista que suprimió la reajustabilidad de las deudas hipotecarias contraidas con las cajas de previsión fue no sólo un paradigma de irresponsabilidad política y demagogia populista, sino que también una injusticia con los más pobres, ya que éstos no tienen casa propia. Dados los niveles que alcanzó la inflación durante ese período, fue también el tiro de gracia que precipitó el colapso patrimonial del sistema.

El otro gran agujero a través del cual la previsión hizo agua fue la práctica en que incurrieron todos los gobiernos de ocupar --"transitoriamente"-- los recursos disponibles de las cajas para cubrir gastos generales de la administración del país. Como era natural que ocurriera en períodos de alta inflación, tales préstamos --muy poco voluntarios y por períodos más o menos prolongados-- fueron un negocio excelente para los gobiernos, pero desde luego muy ruinoso para las cajas.

Para algunos el decreto ley que uniformó las edades de retiro recogió todo lo que una reforma previsional podía contener en materia de metas y soluciones. El decreto cristalizaba de la mejor manera las aspiraciones reformistas de anteriores gobiernos. Por lo tanto, la reforma de las pensiones debía llegar sólo hasta aquí.

Sin embargo, nosotros pensábamos que esta solución era inestable si se dejaba intacta la estructura del sistema de reparto. Al existir las mismas fuerzas que presionaron en el

pasado para desnaturalizarlo, ¿por qué ellas no iban a volver a desmoronar esta frágil equidad en el futuro? ¿Podría un futuro gobierno mantener estas normas bajo la presión de los grupos de interés que necesariamente surgen alrededor de un sistema en que los beneficios no tienen equivalencia con los aportes?

Como teníamos metas más ambiciosas para la modernización de Chile, de ninguna manera íbamos a darnos por satisfechos con una solución de parche. Era necesario ir más allá. Mucho más allá.

CAPITULO 4. LOS CIMIENTOS

El fracaso de la vieja previsión tenía causas más profundas que la codicia de los políticos que la desfiguraron, de la demagogia que anidó, y la irracionalidad de su estructura. Por eso, el nuevo sistema debía fundarse en cimientos completamente nuevos.

Ninguna reparación o correctivo podía salvar al antiguo sistema, cuyo pecado original era en definitiva --al romper la conexión entre aportes y beneficios-- violar las leyes de la naturaleza humana.

La primera aproximación al tema previsional no puede sino partir del sentido común. Es una aproximación anterior a toda suerte de tecnicismos. En esta primera fase más vale escuchar a una madre juiciosa que a un consultor de Naciones Unidas en seguridad social. Más vale escuchar la voz de la historia que las densidades que puedan decirnos los tratadistas.

La seguridad social es una respuesta a los estados de necesidad asociados, básicamente, a la pérdida de la capacidad de trabajo, a raíz de la vejez o la enfermedad, y a la indefensión de la familia en los casos de incapacidad y muerte del trabajador.

De ahí parte todo. El sentido común señala que estos riesgos no tienen nada de excepcionales. Por el contrario, al menos en lo que concierne a la vejez, es un evento predecible. Siendo así, es imprudente no prevenirlos con la debida anticipación.

En la práctica el género humano siempre los ha prevenido, incluso desde mucho antes que existiese una seguridad social organizada por el estado e incluso desde mucho antes que existiese el mismísimo estado. Una ley natural de sobrevivencia y responsabilidad lleva al género humano --e incluso a varias especies animales-- a ahorrar durante las épocas de abundancia para afrontar los períodos de escasez. Una sabiduría que no tenía nada que ver con los libros de economía movía antiguamente a las familias a inculcar desde pequeños en los hijos los hábitos de ahorro personal, preparándolos para el día que debieran enfrentar gastos considerables o emergencias dramáticas. El sentido de todo esto siempre es el mismo: para enfrentarse con determinadas situaciones difíciles hay que estar preparado y la preparación pasa fundamentalmente por la responsabilidad individual.

Aun antes del establecimiento de una economía basada en el valor de cambio de la moneda, es posible que debamos buscar la primera expresión de la seguridad social no entre las iniciativas del estado sino en la naturaleza de la organización familiar.

La familia --los hijos-- fue de hecho el primer gran sistema previsional. Si bien la capacidad de trabajo del jefe de la familia flaqueaba con los años, ahí estaban los hijos para compensar con creces a través del tiempo ese deterioro y ofrecer a los ancianos las condiciones para una subsistencia holgada.

La necesidad de que el estado fuera asumiendo gradualmente responsabilidades en este plano se generó tal vez en forma paralela al debilitamiento de la organización familiar. El espacio que dejó vacante la familia al contraerse, mal o bien pasó a ser ocupado por el estado. Quizás no cabía otra opción. Quizás la solución no era enteramente mala en la

medida en que el estado fuera capaz de organizar la previsión con arreglo a los principios ancestrales que dominaban este asunto.

El problema fue que se apartó de esos principios. Desde el poder, con frecuencia suele verse como tentadora y atractiva la posibilidad de crear prosperidad por decreto, de favorecer selectivamente a grupos o de establecer beneficios de alcance masivo sin costo aparente. Ese fue el espejismo que llevó fatalmente al despeñadero a la antigua previsión.

Por una vejez digna

La primera decisión al emprender el proyecto modernizador de la seguridad social chilena fue acotar el ámbito de la reforma que nos habíamos propuesto llevar a cabo. El objetivo prioritario --indiscutiblemente-- debía ser crear un sistema que entregara buenas pensiones. Justamente aquí había fracasado de manera estruendosa el antiguo sistema.

La seguridad social está formada por un conjunto de servicios e instituciones que aspiran a entregar una respuesta global a muy diversos estados de necesidad (desempleo, accidentes del trabajo, vejez e invalidez, entre otros) o que apuntan al bienestar de la familia, como es el caso de las asignaciones familiares y de las pensiones de viudez y orfandad. En algunos países la salud también integra el sistema de seguridad social, pero en Chile éste es un campo que se considera aparte.

El hueso verdaderamente duro de roer dentro de la seguridad social chilena era el régimen de pensiones pues representaba más de la mitad del gasto en seguridad social, porque su déficit crecía exponencialmente y porque era un sistema construido sobre cimientos falsos. El resto de la seguridad social, en la medida en que estaba constituido por un conjunto de asignaciones y subsidios podía ser mejorado en forma sustancial mediante una gestión más eficiente, con evaluaciones más exactas o con criterios de administración más renovados.

El nuevo sistema previsional debía cuidarse mucho de sembrar, en la forma en que lo hizo el antiguo sistema, falsas expectativas. Nada de promesas imprudentes, nada de ilusiones en el aire.

El sistema que diseñamos responde a esta prevención. Aunque partimos preguntándonos si debía existir previsión, si tenía sentido un andamiaje institucional en este terreno, la respuesta se impuso por su propio peso. En principio el ideal es que cada uno se preocupe de su propia previsión. Pero, como es muy probable que haya quienes no lo quieren hacer por un lado o no lo pueden hacer, por el otro, es preferible que el estado establezca algunas obligaciones mínimas al respecto, ya que de otra manera tendrá que hacerse cargo de estas personas cuando hayan perdido su capacidad de trabajo. El que diseñamos es un sistema que obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes pero que, por encima de ello, insta al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema puede generar, sea en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión decente antes de cumplir las edades mínimas para jubilarse.

Este aspecto fue importante porque constituyó una definición muy de fondo. Al optar por un régimen que actuaba por acumulación y que no prometía nada --mucho menos un paraíso para la vejez-- estábamos evitando comprometer al sistema con riesgos demasiado grandes. Si yo le digo a usted que --a cambio de una determinada cotización mensual-- estoy dispuesto a garantizarle una pensión de monto X para cuando cumpla 65 años, estoy asumiendo un riesgo considerable. Los plazos a los cuales opera la previsión --35, 40 y 45 años-- la hacen muy vulnerable. Siempre será posible, claro, cubrir tal riesgo teniendo un enorme capital para operar, tal como el que tienen las compañías de seguros.

Esa era una posibilidad --exigirles a las empresas que administrarían los fondos de pensiones capitales gigantescos--, pero a todas luces la solución no nos parecía satisfactoria. En primer lugar, porque queríamos que el sistema fuese lo más competitivo posible, operando con numerosas empresas. Saltaba a la vista que con exigencias demasiado altas de capital no iban a ser muchas las empresas que lograrían constituirse para entrar al mercado. En segundo lugar, pensábamos que esta vía era más transparente.

En efecto, era preferible fijar el porcentaje de la cotización quea definir de antemano el monto de la pensión resultante. Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo. Se estima que una pensión de este orden permite al trabajador un nivel de vida similar al de antes, ya que el pensionado tiene menos gastos que el trabajador activo (ropa de trabajo, locomoción, hijos en el colegio, etc.), siempre que exista un buen sistema de seguro de salud.

Una vez definido que habría un sistema de pensiones obligatorio, establecimos que estaría basado en la capitalización individual y la administración de los fondos sería realizado por empresas privadas en un marco de competencia y regulación estatal. La libertad, eso sí, debía traspasar todos los cimientos del nuevo sistema.

La libertad es un fuego que templa e invita a la superación tanto al individuo como al cuerpo social y en la antigua previsión no hubo nada --absolutamente nada-- que se le pareciera. Todas sus instituciones, todos sus regímenes, todos sus mecanismos, respondían al esquema terriblemente empobrecedor del monopolio.

La libertad era una blasfemia. Nadie podía tener el más mínimo derecho a elegir dónde imponer. Nadie podía constituir ni siquiera en sueños una institución previsional. La competencia estaba sistemáticamente vedada. Nuestra previsión era un sistema cerrado, burocrático e intrincado, autárquico y autosuficiente, en el cual cualquier variable operacional tenía más importancia que la calidad de los servicios que se estaban entregando al público. Este factor era literalmente irrelevante.

Cuando decidimos que la libertad iba a ser piedra angular del nuevo régimen de pensiones, la previsión chilena se dio vuelta de campana. El nuevo sistema iba a fundarse en la libre elección, no en los cautiverios previsionales del pasado. Iba a abrirse a la competencia y a liquidar para siempre los inoperantes monopolios estatales del antiguo régimen. El sistema iba a crecer no en la dirección que quisieran los

planificadores iluminados de alguna repartición burocrática sino en función de las preferencias de los trabajadores chilenos.

Responsabilidad individual

La primera definición fue, entonces, instaurar un sistema de capitalización individual que consistía en que el aporte de cada trabajador iría a una cuenta individual de su propiedad y que esos dineros se acumularían durante la vida de trabajo. Llegada la hora de retirarse, el trabajador tendría un capital acumulado en su cuenta que le permitiría "comprar" una pensión vitalicia para él y su familia.

El régimen de reparto presumía de solidario y, aunque no lo fuera en absoluto, la noción de capitalización individual fue de inmediato asociada al egoísmo y a los valores del individualismo materialista a los que supuestamente nos estaba llevando la economía de mercado.

Fue contra esta mitología y esta retórica con las que hubo que luchar. En Chile la desconfianza ante el interés privado persiste hasta el día de hoy. El estatismo no sembró en vano. Esa resistencia lleva, por ejemplo, a percibir el éxito en el mundo de los negocios casi siempre como una confabulación más o menos fraudulenta en contra de los intereses del cuerpo social; el éxito empresarial, efectivamente, casi nunca es visto como lo que es en una verdadera economía de mercado competitiva, como una recompensa que otorga la comunidad a quien está entregando al mercado algún bien o servicio en términos más convenientes que el resto de la competencia.

La resistencia ante la idea de la capitalización individual también provenía de algunas confusiones acerca de la naturaleza del sistema previsional. La principal de ellas era la confusión entre dos funciones sociales enteramente distintas, previsión y redistribución. Porque en algún momento se asignaron a la previsión objetivos redistributivos, bajo el impulso de una lógica errada. Seguramente, en un comienzo al menos, al desnaturalizar y violentar el sistema hacia objetivos que le son ajenos, no primaron otra cosa que las buenas intenciones. Claro, siempre parece bueno redistribuir la riqueza y los ingresos, para que los más pobres obtengan un poco más y los ricos un poco menos de lo que --de otro modo-- les correspondería.

Lo que no se evaluó fue que en la práctica el sistema iba a llevar a una subestimación de la remuneración imponible de todos los trabajadores del país. Dando lo mismo imponer más o imponer menos en el largo período que no se contabilizaba para calcular la pensión, era lógico que todo el mundo prefiriera imponer menos, partiendo por el empleador más inmune en este plano, el propio estado.

Los afanes redistributivos envolvían otra trampa. La trampa de los favoritismos y santos en la corte. Cuando un sistema está abierto a la redistribución, la puerta queda abierta para que la corriente redistributiva opere no en dirección a quienes son más pobres sino en dirección a los grupos con mayor poder de presión. Eso fue lo que ocurrió. Las grandes víctimas del antiguo sistema previsional fueron los más pobres, que en principio se suponía que iban a ser los más favorecidos por el sistema de reparto.

Un sistema de pensiones no tiene por qué atender a objetivos redistributivos. Para

los fines de la redistribución del ingreso, existen instrumentos de política económica --el gasto social del estado es el principal-- que son mucho más eficaces.

Si el sistema de pensiones, para algunos, debe ser un canal redistributivo, ¿por qué no convertirlo también en un canal para regionalizar el país, objetivo social también muy atendible? Que sea entonces más fácil jubilarse en Punta Arenas que en Santiago. Que resulte más barato cotizar en Tocopilla que en Valparaíso... Estas opciones pueden parecer absurdas --y lo son-- pero en definitiva llevan al mismo tipo de distorsiones que genera cualquier sistema cuando es alejado de las funciones que naturalmente le conciernen.

El sistema de capitalización individual es el único que relaciona los beneficios que el sistema proporciona con los esfuerzos que realicen los trabajadores durante su vida laboral activa. Serán mejores las pensiones de quienes trabajaron más tiempo. Es interesante destacar que el trabajador manual comienza su vida de trabajo al salir de la escuela; por lo tanto, esos cinco o más años en que él trabaja mientras el técnico o profesional estudia, ahora le benefician el monto de la pensión, lo que no ocurría antes. Serán también mejores las pensiones de aquéllos que hacen ahorros voluntarios. Serán mejores las de aquéllos que escogen las instituciones capaces de lograr mayores rentabilidades.

Todas estas señales apuntan en la dirección correcta tanto para el bienestar individual como para el social: más trabajo, más ahorro, mejor asignación de los recursos. Este sistema es, en realidad, el único que proporciona incentivos a la responsabilidad individual, sin el cual no hay organización social ni sistema económico viable en el largo plazo.

Junto con eliminar el impuesto al trabajo, al traspasar al estado el costo de financiar las demás prestaciones de la seguridad social, establecimos como contribución mínima al fondo de pensiones el 10% de la remuneración, deducible, hasta cierto tope, de los ingresos para el cálculo de impuestos. El sistema fue diseñado para establecer un fuerte compromiso entre el trabajador y su cuenta individual. Eso explica otras dos decisiones: la libreta previsional y la eliminación del llamado "aporte patronal".

El sistema podría operar con la misma efectividad sin libreta alguna pero para fortalecer el sentido de propiedad del trabajador sobre sus ahorros era conveniente que las administradoras entregaran a cada trabajador una libreta previsional. En ella se podrían ir registrando los aportes y los saldos acumulados y de esa manera el trabajador podría tener un testimonio "físico" de su capital acumulado para la vejez.

Por otra parte, consideramos que había que terminar con la ilusión semántica que distinguía entre aportes patronales y laborales. Como sabe cualquier estudiante de primer año de economía, lo que realmente importa al empleador es el costo total de la mano de obra y no que éste se desglose arbitrariamente en diversas categorías. Por ley, elevamos la remuneración bruta del trabajador en el monto del aporte patronal y sobre este nuevo nivel se aplica el 10% de ahorro previsional. Así, cada afiliado al sistema puede apreciar con claridad que de su remuneración sale el aporte previsional y, por lo tanto, preocuparse y exigir que este dinero crezca con seguridad.

Con el objetivo de satisfacer las aspiraciones de quienes tuvieran una fuerte preferencia por jubilarse antes de cumplir las edades legales mínimas, la reforma abrió la posibilidad de hacerlo, pero con cargo a los propios recursos del interesado.

A diferencia de lo que ocurría en el sistema de reparto, en que la presión sobre el poder político por pensiones prematuras endosaba la financiación de estos beneficios al resto de los trabajadores, la reforma estableció el derecho de los afiliados de hacer contribuciones adicionales a su cuenta individual, deducibles de la base impositiva hasta por un 20% de la remuneración. Al mismo tiempo, se estableció que los trabajadores podían pensionarse anticipadamente si acumulaban en la cuenta individual una suma que les permitiera asegurar una pensión equivalente al 70% de su remuneración imponible. Este porcentaje se redujo, más tarde, al 50%, siempre que la pensión resultante sea superior o igual al 110% de la pensión mínima.

La principal expresión de la red social en el sistema previsional es la pensión mínima de vejez, invalidez y muerte garantizada por el estado. Este beneficio favorece a todos aquellos trabajadores que, al momento de pensionarse y siempre que hayan trabajado un mínimo de 20 años, han acumulado en su cuenta individual ahorros tan exiguos que con cargo a ellos sólo tendrían derecho a cobrar una pensión de monto inferior a la mínima. El estado entonces debe complementarla como representante de la sociedad. Esos ahorros exiguos pueden deberse a períodos prolongados de desempleo, a rentas muy bajas o al hecho de haber cotizado en una institución que dio bajas rentabilidades. Además se creó una pensión asistencial para ancianos en extrema pobreza, la cual no está relacionada con años de trabajo.

Administración privada

Si la capitalización individual parecía una solución muy poco ortodoxa para los estándares imperantes, la administración de la previsión por parte de empresas privadas era sencillamente motivo de escándalo. ¡Cómo! ¿En qué cabeza podía caber un sistema previsional en el cual el ahorro de los trabajadores pasaría a ser --así como así-- objeto de la voracidad de grupos económicos deseosos de adueñárselos y de usarlos para sus negocios?

A pesar de estas caricaturas, que expresaban (y a lo mejor siguen expresando) el sentir de mucha gente colonizada mentalmente por el estatismo, la administración de los fondos de pensiones por parte de empresas privadas nos parecía la única solución razonable, toda vez que lográsemos encontrar manera de separar estrictamente el patrimonio de las empresas administradoras del patrimonio de los fondos de pensiones que ellas administrasen. No sólo razonable; además efectiva. En varios momentos, algunos plantearon la posibilidad de autorizar a cooperativas para actuar como administradoras de fondos de pensiones. O de abrir paso en este campo a entes jurídicos nuevos, constituidos por los propios cotizantes...

Terminamos por descartar estos híbridos. A nuestro juicio, una previsión moderna requería antes que nada de empresas ágiles, competitivas y eficientes. De empresas con dueño. De empresas deseosas de innovación y deseosas de rentabilidad. De empresas con ejecutivos y administradores que son evaluados, no según su capacidad para manejar asambleas volubles o mayorías circunstanciales, sino en función de su

capacidad profesional y del estricto cumplimiento de objetivos y metas. Así nacieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Una verdadera economía social de mercado distingue entre el objetivo de que exista una red social y los medios para lograr que ella sea provista de la manera más eficiente. El aporte crucial de las modernizaciones sociales chilenas ha sido entregar la función de administrar estas tareas de provisión de servicios sociales a la empresa privada. No por un asunto de ideología, sino porque su esquema de incentivos permite una mayor eficiencia cuando existe suficiente competencia. El estado debe proveer el financiamiento a la red social que la sociedad estime justo y crear las condiciones para que la competencia pueda existir. Se trata, en último término, de sacarle el máximo partido a los escasos recursos con que cuenta el país y eso requiere que estas complejas tareas de proveer servicios sociales sean realizadas por los más capaces en el sector privado, pues allí tienen los incentivos correctos para hacerlo. La reforma previsional abrió este camino.

El objetivo clave para darle la administración a la empresa privada fue aquel de maximizar el nivel de pensiones que podría dar el sistema de capitalización individual. Un elemento determinante en esa posibilidad es el costo de administrar el sistema. Por ser esta industria de manejo de grandes cantidades de información (procesamiento de cuentas individuales), era clave incorporar el progreso tecnológico que en este campo es vertiginoso. Es evidente, y se ha probado en múltiples casos, que eso lo hace inmensamente mejor la empresa privada que el aparato estatal.

Creer que la empresa privada era buena para producir refrigeradores y zapatos, pero no para producir servicios de contenido social, tales como educación, salud, pensiones u otros... Nunca pude entender esta incongruencia. Personalmente me parecía incluso preferible la solución inversa: que el estado produjera el acero pero no, por ejemplo, la educación. Pienso de hecho que los monopolios estatales son mucho más nocivos en el campo de los servicios que en el campo de los bienes tangibles. Había poca diferencia entre una plancha de acero producida en la ex Unión Soviética y una elaborada en Estados Unidos, aunque esta última tenía un costo claramente inferior. Pero la diferencia sideral aparece, por ejemplo, cuando se compara la educación, la amplitud de los horizontes mentales que pueden cultivar los profesionales, y en general todos los individuos, en uno y otro lado. Porque aquí la calidad del producto es incomparablemente distinta.

Las modernizaciones más atrevidas del mundo de hoy afectan no tanto a los bienes tangibles como a los servicios. El progreso en este plano no tiene límites. El mejoramiento de la educación, la calidad de la salud, el desarrollo de la cultura, la expansión de las actividades vinculadas al esparcimiento, son cometidos infinitos, son objetivos permanentes. El futuro pasa por ellos y por eso entregar al estado roles protagonistas en este plano equivale a endosarle el siglo XXI.

CAPITULO 5. EL NUEVO SISTEMA

La característica fundamental del proyecto contemplaba que la pensión fuera el resultado de la acumulación de los ahorros del trabajador a lo largo de una vida de trabajo.

Como se ha dicho, todo trabajador dependiente debería aportar mensualmente un 10 por ciento de su remuneración para incrementar su fondo individual. La suma de dichos aportes, capitalizada con sus correspondientes intereses, sería registrada periódicamente en una libreta personal. El trabajador conocería así con precisión y en forma permanente el total ahorrado.

Quienes prefirieran una pensión mayor a la que generaría este ahorro obligatorio, o quisieran adelantar la vigencia de ésta, podrían hacerlo, pero ello requeriría de un esfuerzo mayor. Es por esta razón por la que se permitirían aportes voluntarios, los cuales, hasta un 20 por ciento de la remuneración, tampoco se considerarían rentas para efectos tributarios.

A través de este mecanismo se lograría la indispensable conexión entre esfuerzos y beneficios, aspecto clave para impedir la proliferación de la demagogia, y para asegurar la acción responsable de los individuos tanto aislada como colectivamente.

El ahorro previsional se capitalizaría en instituciones privadas que deberían crearse especial y únicamente para dichos efectos, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El inicio de sus operaciones en beneficio de los afiliados sólo podría efectuarse a partir de seis meses de aprobada la ley. Así se daba un tiempo adecuado a quienes se sentían capacitados para afrontar esta tarea, sin verse en desventaja ante aquéllos que, por una mayor preparación inicial, podrían instalarse en más breve tiempo.

Habría libre entrada al sector. La formación de las AFP sería expedita, sin perjuicio del cumplimiento de normas generales que redundarían en su seriedad. Con esto se lograría una competencia real que favorecería a los imponentes, quienes darían el veredicto final en favor de las más eficientes y seguras, pues tendrían libertad para elegir, en forma permanente e individual, la AFP donde se capitalizarían sus ahorros. La competencia reforzaría la eficiencia, estabilidad y seguridad del nuevo sistema, a la vez que garantizaría que no se generasen poderes indebidos, pues todas las AFP estarían sometidas por igual a reglas estrictas y objetivas.

Seguridad

Era evidente que una de las características que debía tener un esquema de pensiones era aquélla de la máxima seguridad. Pues bien, el nuevo sistema, a diferencia del anterior, contendría, además de las garantías naturales que provee la libre elección permanente, una gama importante de normas adicionales que garantizarían una adecuada seguridad.

La inversión de los ahorros previsionales sólo sería posible en una gama limitada de valores transados en mercados transparentes, regulada por la ley. A la vez, se deberían mantener estrictas pautas de diversificación por tipo de instrumento y por emisor.

Las AFP tendrían un patrimonio y una personalidad jurídica completamente independiente del Fondo de Pensiones que administraría. El Fondo sólo pertenecería a los imponentes en las proporciones que correspondiera. En ningún caso las AFP podrían utilizar los recursos de los ahorrantes para sus gastos, y la única fuente permanente para estos fines sería una comisión por los servicios prestados.

En cuanto a la rentabilidad de estos ahorros, se diseñaría un sistema de doble seguro, de responsabilidad de la AFP y del estado, respectivamente. La AFP, con sus propios recursos, debería asegurar una rentabilidad mínima en relación con el promedio del sistema, promedio que estaría determinado por el comportamiento de la economía.

En caso de que la AFP no fuera capaz de pagar esa rentabilidad mínima con sus propios recursos, tendría que disolverse, trasladándose los imponentes con sus ahorros a la AFP que ellos elijan, y complementándoles el Estado la mencionada rentabilidad mínima. El mecanismo descrito haría imposible la quiebra de un Fondo de Pensiones.

Por último, conviene destacar que, para fortalecer la labor estatal de orientar al sector privado hacia el bien común, se crearía la Superintendencia de AFP. El único y exclusivo objeto de este organismo sería controlar el cabal y adecuado cumplimiento de las normas y procedimientos que la ley establece para el manejo y administración de los ahorros previsionales, lo que otorgaría un grado de seguridad aún mayor al sistema en su conjunto.

En síntesis, la reforma sería revolucionaria en el enfoque aunque prudente en la ejecución.

Seguro y pensiones

Adicionalmente, el esquema propuesto contemplaría la existencia de un seguro obligatorio para pensiones de invalidez, viudez y orfandad para cubrir los riesgos de la vida activa. El afiliado debería pagar este seguro a la AFP donde depositaría sus ahorros, lo que otorgaría derecho a obtener, para él y para sus sobrevivientes, pensiones en caso de invalidez o muerte.

Para la transformación de los ahorros previsionales en pensiones de vejez, existirían dos vías, cualesquiera de las cuales podría ser elegida con plena libertad por cada imponente.

La primera de ellas consistiría en utilizar el ahorro acumulado para comprar, en una compañía de seguros, una pensión vitalicia mensual, que cubriera además a las personas dependientes en caso de muerte. Esta renta vitalicia, que tendría las características generales de un seguro, contaría con una garantía estatal.

La segunda alternativa que tendría un imponente es la del retiro programado, que consistiría en mantener sus ahorros en una AFP, y efectuar retiros mensuales. El monto de los retiros no podría exceder una cierta cifra que permitiera disponer de fondos suficientes durante la vida del afiliado. Si el ahorro acumulado cumpliera con exceso los mínimos necesarios, se podrían llevar a cabo retiros extraordinarios.

En caso de muerte y ante la inexistencia de personas dependientes con derecho a pensión, el saldo de la cuenta incrementaría los bienes de la herencia y quedaría hasta cierto límite exento del impuesto por ese concepto. En todo caso, quienes optaran por esta alternativa de retiro programado, podrían en cualquier momento adquirir una renta vitalicia en una compañía de seguros, cambiando de este modo su elección en cuanto al método de generación de pensiones.

La existencia de las dos vías descritas no es más que una ratificación del espíritu permanente de libertad de opción, que inspiraría todo el nuevo sistema.

Sostuvimos también que debía existir un nivel mínimo para las pensiones de quienes han trabajado una parte significativa de su vida. Por esta razón, se definía la pensión mínima de vejez, a la cual tendrían derecho los afiliados y sus dependientes, en las proporciones adecuadas, siempre que contaran con los requisitos de edad vigentes, 60 años las mujeres y 65 los hombres, y que hubieran efectuado por lo menos veinte años de cotizaciones efectivas. La pensión resultante no podría ser inferior a dicho mínimo, y en caso de que los ahorros acumulados fueran insuficientes, éstos serían completados, una vez que se agotaran, por la vía de un subsidio estatal. También existiría la pensión mínima de invalidez, viudez y orfandad garantizada por el Estado. Los aportes de fondos estatales se dirigían de este modo clara y exclusivamente a los más necesitados.

Como ya hemos explicado, aquéllos que desearan jubilarse antes de las edades legales podrían hacerlo, si contaban con un ahorro suficiente en su cuenta individual. Este beneficio sería, en consecuencia, fruto de un mayor esfuerzo, y no, como en el sistema de reparto, un resultado de la concesión discrecional de la ley o de la autoridad, que, con los fondos de todos, legisla jubilaciones prematuras para algunos.

Todo trabajador independiente, que así lo deseara, podría afiliarse al nuevo sistema cotizando para pensiones y para el seguro de invalidez y sobrevivencia. Mediante este acto, el cual sería estrictamente voluntario, tendría los mismos beneficios y garantías en cuanto a pensiones que correspondan a un trabajador dependiente. Además, tendría acceso a prestaciones de salud pagando una cotización adicional.

Derecho a opción

La reforma previsional entregaría la libertad más amplia de elección individual. Así, los afiliados a los regímenes previsionales actuales podrían permanecer en ellos, con todos los derechos y beneficios inherentes a su régimen de pensiones, o podrían optar, en decisión voluntaria y personal, por cambiarse al nuevo sistema de pensiones.

La opción mencionada podría ser ejercida en cualquier momento en un plazo de cinco años, lo que daría tiempo suficiente para que cada trabajador analice, con la información adecuada, la conveniencia de cambiarse al nuevo sistema.

Quienes optaran por cambiarse al régimen de acumulación recibirían de parte de las actuales instituciones de previsión un Bono de Reconocimiento, expresado en dinero, y que sería representativo de los períodos de cotizaciones registrados en ella. Tendría derecho a dicho bono toda persona que al menos cuente con 132 meses de cotizaciones en los últimos cinco años. Estos bonos tendrían garantía estatal, serían intransferibles y se pagarían en la fecha en que se cumplan los requisitos de jubilación.

De esta manera, la libertad de opción podría ejercerse en un marco de justicia, evitando que los actuales imponentes pierdan, con el traspaso, sus derechos adquiridos en el viejo sistema, y tengan que iniciar su proceso de capitalización sin base alguna.

La reforma contemplaría otro novedoso aspecto que permitiría a cada trabajador saber exactamente cuánto paga por los distintos beneficios previsionales que recibe, lo cual le facilitaría la decisión de cambiarse o no, y que le permitiría aumentar su remuneración líquida si se traslada al nuevo sistema.

El sistema antiguo de aportes era caótico por su diversidad de tasas, por la falta de significado real del monto de ellas, y por su asignación al empleador o al trabajador en forma discrecional y sin fundamento. Es sabido que, para un monto de aportes dado, es posible establecer un mismo sueldo para el trabajador y un mismo costo total para el empleador, colocando todos los aportes de cargo del empleador, del trabajador o cualquiera combinación intermedia; basta para ello cambiar la base imponible y las tasas. Desde un punto de vista económico, el efecto es el mismo, ya que para variables como el nivel de empleo y remuneraciones, lo verdaderamente relevante es el porcentaje total de los aportes.

Indudablemente consideraciones demagógicas influyeron en el pasado para generar una estructura engañadora. Se buscaban efectos electorales, diferenciando artificialmente el porcentaje total entre aportes de cargo de los trabajadores y aportes de cargo de los empleadores. De hecho estas diferenciaciones legales no tienen relación alguna con el bienestar de los trabajadores. Una corrección radical a este sistema era indispensable, si se deseaba que cada chileno supiera adecuada y correctamente el costo y magnitud de las prestaciones y servicios que la ley le impone, lo que, además de ser beneficioso en sí mismo, permite una mejor evaluación ante la opción que cada uno debía ejercer.

Por esta razón, junto con la aprobación de la reforma, las cotizaciones previsionales estarían a cargo del trabajador. Sin embargo, al mismo tiempo, todas las remuneraciones brutas imponibles serían reajustadas con el solo efecto de mantener constante la renta líquida de cada trabajador. Esto significaría que los aportes que paga el empleador se convertirían en una mayor remuneración imponible del trabajador.

Así se aclararía el engaño sistemático de que fueron víctimas los trabajadores, se les mantendría totalmente inalterada su remuneración neta, y se le entregaría una eficaz herramienta para conocer el costo de su sistema de pensiones, defender su salario y aumentar cada vez que bajen los aportes obligatorios.

Precisamente, la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones permitiría a los trabajadores que se trasladen libremente a él, obtener un aumento de sus remuneraciones líquidas.

En efecto, en el nuevo sistema los aportes serían menores, debido, entre otras razones, a la mayor eficiencia de la administración privada, a las menores posibilidades de fraude y al menor incentivo de la evasión. Entonces, el procedimiento ya descrito permitiría traspasar el beneficio de estos menores aportes al sector laboral, y permitiría, además, que fueran los propios trabajadores los que recibieran un alza en sus remuneraciones cuando al cambiarse al nuevo sistema tuvieran que pagar aportes menores.

La cantidad definitiva de los aportes obligatorios que pagaría un trabajador en el sistema nuevo sería, como máximo, de un 17%, que comprende:

10% de ahorro para pensiones;

3% de seguro de invalidez y vida como máximo, y

4% para salud.

También se estimaría conveniente aprovechar esta oportunidad para cambiar el financiamiento de la asignación familiar y del subsidio de cesantía, transformándolos en subsidios financiados con los impuestos generales de la nación. No existirían, en consecuencia, aportes con ese destino, sin perjuicio de que ambos beneficios seguirían siendo percibidos en idénticas condiciones a las actuales, por todos los trabajadores dependientes, afiliados bien a los actuales sistemas previsionales o al nuevo que se crea. Parte del costo de esta medida se financiaría con un impuesto transitorio de 3% al empleador, que iría disminuyendo en 1% anual hasta desaparecer en 1984. De esta manera, se eliminaría en forma definitiva el impuesto al trabajo, lo que sin duda alguna, contribuiría a crear nuevas fuentes de trabajo y a reducir fuertemente el desempleo.

Es imposible no reconocer la verdadera cadena de libertades individuales que consagraría la reforma: la libertad de optar entre el viejo y el nuevo sistema; la libertad de elegir la AFP donde capitalizaría su ahorro; la libertad de realizar ahorros voluntarios para mejorar la pensión o adelantarla; la libertad de escoger como jubilación una renta vitalicia o un retiro programado; y así sucesivamente.

Asimismo, hay múltiples disposiciones que asegurarían la justicia y equidad del sistema: la pensión mínima de vejez, invalidez y orfandad; la garantía estatal a la rentabilidad de los ahorros y a las pensiones; las normas que desincentivarían la concentración e impedirían el monopolio en la administración de los fondos previsionales; las restricciones que darían seguridad al destino de los ahorros; el control activo del Estado sobre el nuevo sistema privado de pensiones; la mayor remuneración como consecuencia del traslado al sistema de capitalización; el respeto a los derechos adquiridos a través del Bono de Reconocimiento; la incorporación de los trabajadores independientes; la ratificación de los otros beneficios de la seguridad social como la salud, la asignación familiar, el subsidio de paro, la protección contra accidentes del trabajo; y tantas otras más.

En fin, una previsión libre, pero a la vez solidaria; una previsión justa, pero a la vez eficiente;una previsión para todos; esa era la meta de este proyecto trascendental.

CAPITULO 6. EL SABOR DE LA DERROTA

Una reforma previsional no se hace de un día para otro. Pero tampoco es un asunto para el cual se requieran años de estudios y discusiones bizantinas interminables.

Entre hacer las cosas y no hacerlas, es mucho más fácil no hacerlas. Entre hacerlas hoy y hacerlas mañana, el burócrata no tiene dónde perderse. Sabe que otra mañana será otro día y que podrá encontrar una buena excusa para dilatar el asunto. ¡Vaya que cuesta movilizar una administración y un gobierno en torno a una idea que ha esperado por años y años! ¡Vaya que hay desgaste cuando se debe luchar en contra de las inercias! Al final, los mismos retrasos y las mismas inercias se vuelven en contra.

--Bueno, de acuerdo --me dijeron varias veces ante mis apuros-- pero si el tema ha esperado por espacio de treinta años... ¿Por qué no se puede esperar una semana, un mes, un año más?

Siempre supe que a la reforma previsional había que ponerle fecha. De lo contrario, iba a volver a hundirse en el profundo mar de las buenas intenciones.

Luego de casi un año de trabajo en la reforma previsional dentro del equipo del Ministerio, había llegado el momento de comprometer al gobierno. La ocasión propicia era la celebración del 1º de mayo de 1980 --el Día del Trabajo.

Para evitar los temores de los trabajadores decidimos que ellos debían tener la posibilidad de optar entre incorporarse al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo. En la libertad de optar estaba la clave.

Nos pusimos a trabajar en este mecanismo de transición y a evaluar las dificultades que planteaba. La libertad de opción significaba que durante un período de tiempo iban a coexistir dos sistemas previsionales, el antiguo y el nuevo.

En la medida en que el traspaso fuese asunto voluntario, se planteaba obviamente el riesgo de que muy pocos trabajadores aceptasen nuestro sistema, con lo cual la reforma iba a ser extremadamente vulnerable frente a cualquier futuro gobierno que quisiese invalidarla. ¿Qué sucedía si nadie lo hacía?

Eran riegos. Pero eran riesgos que valían la pena. En definitiva, únicamente quien no camina está a salvo de caerse.

Cuando un sistema está bien pensado y diseñado, cuando resguarda adecuadamente los intereses de todos quienes participan en él, cuando cada dispositivo tiene su fundamento que puede ser explicado con entera transparencia, no hay por qué temer el rechazo de la gente. Cuando los temas tocan aspectos de su vida diaria, que la gente entiende bien, la experiencia histórica indica que prima la conducta juiciosa.

La reunión de presentación final de las ideas matrices del proyecto, tuvo lugar el 16 de abril de 1980. Nuestro proyecto preliminar --fortalecido con el mecanismo de la libertad de opción-- fue acogido por el Presidente y los miembros de la Junta de Gobierno que constituyeron el Poder Legislativo.

En la celebración del Día del Trabajo, la reforma previsional fue desde luego el tema central. Se anunció que el nuevo sistema previsional iba a basarse en la capitalización individual y que la reforma iba a dar libertad para entrar o no entrar al nuevo sistema y libertad para elegir en forma soberana la institución donde canalizar los ahorros previsionales de cada trabajador.

El contraataque

Los anuncios del 1º de mayo no tuvieron gran repercusión en la opinión pública. En un país donde dos generaciones envejecieron escuchando hablar de una reforma previsional que nunca se hacía, nadie creía que habría un gran cambio.

Y, como intuía la gente, a partir del 1º de mayo se puso en movimiento la gran maquinaria nacional para dejar las cosas igual. El objetivo era torpedear el proyecto a como hubiera lugar y llevar la reforma al mismo cementerio donde descansaban los restos de las iniciativas de saneamiento que la habían precedido.

La antirreforma llegó a constituir un grupo heterogéneo en su composición, pero compacto en sus objetivos. Incluyó a gente de izquierda a derecha, a civiles y uniformados, a sectores que estaban fuera y dentro del gobierno, a grupos que se oponían a la reforma por convicciones doctrinarias y a quienes la rechazaban por simples consideraciones de conveniencia personal.

En la disposición de fuerzas de la estrategia para parar la reforma, los intereses creados de los grupos privilegiados por el antiguo sistema ocuparon desde temprano la primera línea de fuego.

Las huestes eran encabezadas por dirigentes sindicales de gremios poderosos que proclamaron su decisión de no renunciar a los presuntos derechos adquiridos. La reacción de los intereses creados no necesariamente entrañó egoísmo y pequeñez: en una sociedad de componendas y discriminaciones, es natural que cada grupo se defienda pues están obligados muchas veces a intentar ganar por un lado lo que se les quita por el otro.

Un segundo flanco de oposición a la reforma surgió de las cátedras expertas en seguridad social. Se trataba de gente bien intencionada, con muchos pergaminos y múltiples congresos internacionales en el cuerpo.

Miraron desde un comienzo la reforma con absoluta desconfianza, porque contradecía principios consagrados en los tratados que habían escrito sobre el tema. ¡Ay de aquel que se replanteara el rol del estado en la seguridad social! ¡Ay de aquel que osara darle la espalda a la retórica tripartita --estado, empleadores y trabajadores-- que era para ellos la única manera de entender la previsión!

El tercer flanco opositor congregó a los administradores de las "cajas", las instituciones estatales que administraban la vieja previsión.

Se había colocado en estos puestos a un elevado número de uniformados en retiro con muchos santos en la corte. Eran hombres de confianza del gobierno, desde luego, pero

que lamentablemente entendieron su misión desde el imperativo de mantener intactas y, a ser posible, expandidas las reparticiones cuyo manejo se les había confiado.

En el cuarto flanco antirreforma se ubicaron adversarios ya conocidos, que habían perdido la batalla del Plan Laboral y que ahora afilaban sus cuchillos.

Los políticos opositores al gobierno se oponían a la descentralización de la sociedad chilena, repudiaban la economía social de mercado, rechazaban el Plan Laboral y condenaban a la empresa privada. Tenían que rechazar también la reforma previsional. Las municiones conceptuales de sus críticas eran preparadas por centros de estudios que un buen día descubrieron que era más rentable la incondicionalidad política que el rigor intelectual.

Los últimos dos flancos de oposición a la reforma previsional fueron mucho más serios y vinieron de donde menos se pensaba: de prominentes civiles que apoyaban al gobierno y, nada menos, de los generales que rodeaban al Presidente en el Comité Asesor.

En Chile siempre ha existido una llamada derecha tradicional, partidaria del paternalismo estatal y asustados por el concepto del estado mínimo. La idea de una reforma previsional liberal como la que proyectábamos rompía con su visión de mundo.

Congruente con esta tradición política, una figura tan notable como el ex Presidente de la República y entonces Presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, miró con recelo nuestra reforma. Don Jorge era partidario de la propiedad privada, pero no era un liberal entusiasmado por reducciones radicales en el tamaño del estado.

El último flanco de resistencia a la reforma vestía uniforme. El Comité Asesor del Presidente, en efecto, estaba integrado en esa época por un grupo de generales de convicciones estatistas.

Cuando conocieron el proyecto de reforma previsional pensaron que ya los liberales habían ido demasiado lejos. El general Guillard era la voz más autorizada de este enfoque y desde un comienzo vio en nuestra iniciativa un paso gigantesco en dirección a un liberalismo supuestamente desintegrador. Pero en la amplitud de nuestra reforma vieron la oportunidad para derrotar el modelo económico.

El hombre más cercano al Presidente, el general Santiago Sinclair, ministro jefe del Estado Mayor Presidencial, comprendía que la reforma podía introducir una cuña entre el mandatario y lo que en broma se llamaba "su partido", el Ejército, representado por generales que participaban en funciones públicas. Sin embargo, el general trataba de compatibilizar posiciones que en rigor eran incompatibles. Al final no apoyó la reforma, pero tampoco la combatió.

Los seis flancos de resistencia a la reforma -- cúpulas sindicales que representaban intereses creados, los especialistas previsionales, los administradores de las cajas, los políticos opositores, la derecha paternalista y los oficiales del Comité Asesor-- salieron con la suya.

En este primer enfrentamiento resultó cierto el artefacto del antipoeta Nicanor Parra, "la izquierda y la derecha unidas jamás serán vencidas".

La motivación que unió, de hecho, a estos sectores me dio luces definitivas en cuanto a que los verdaderos ejes de la política chilena no pasaban por el anacrónico esquema de izquierda, centro y derecha sino por el dilema entre quienes estaban por la libertad y quienes estaban por la centralización. Entre quienes creían en el discernimiento individual volcado al mercado y quienes preferían sistemas paternalistas o la tan mentada "economía mixta". Entre los que creían que cada individuo debía manejar su propio futuro y los que creían que otros --el estado, los partidos, los gremios-- debían decidir por él.

El slogan de la "economía mixta" en nuestro país --porque eso es lo que fue, un slogan sin contenido, un concepto que daba para todo-- formó parte de los pocos consensos del Chile anterior al año 73. Era una forma encubierta de amparar el estatismo de quienes preferían no exponerse a este calificativo. La reivindicación de la iniciativa estatal junto a la iniciativa privada unía a moros y cristianos y embarcaba en la misma nave a derechistas, centristas e izquierdistas.

El equipo liberal rompió este consenso y fue por eso el aguafiestas de esta decadente complicidad, cargada de buenas intenciones, pero responsable de buena parte de los crónicos desequilibrios del país y del inocultable proceso de declinación nacional desde los años 40 en adelante.

Pero el amplio arco opositor a la reforma pudo más y a comienzos de agosto el proyecto quedó empantanado en una suerte de tierra de nadie.

Y ocurrió lo peor: el Presidente me llamó a su oficina para comunicarme que de momento el proyecto quedaba archivado para mejor oportunidad.

A su juicio la iniciativa era buena, pero no estaban dadas las condiciones para llevarla adelante. El gobierno tenía ahora otras prioridades y en los próximos días se presentaría al país el proyecto de una nueva constitución. Nadie tenía tiempo, interés ni disposición para hablar de previsión.

La reforma había sufrido una clara derrota. El 11 de agosto de 1980 el gobierno convocó a la ciudadanía a plebiscito constitucional y el país entró en la fase del debate y de la lucha electoral para aprobarla.

Pero, aunque guardada en un archivo, la reforma previsional, no había muerto. Como decía Winston Churchill, "nunca, nunca, nunca entregarse". Había que esperar el momento oportuno.

CAPITULO 7. LA BATALLA

A comienzos de agosto de 1980, el proyecto de reforma de la previsión estaba totalmente congelado. El único tema que se discutía en las esferas de gobierno era la inminente definición constitucional.

Efectivamente, tras numerosos, tensos y acelerados tiras y aflojas el gobierno había llegado al texto definitivo de una nueva carta fundamental. Este texto, junto con el intento de ofrecer al país bases institucionales más estables, incluía en su articulado transitorio un complejo mecanismo de transición que por primera vez situó al régimen en la perspectiva de los plazos.

El lunes 11 de agosto, el Presidente convocó a la ciudadanía por cadena de radio y televisión a plebiscito para un mes más tarde. Ni el texto definitivo del proyecto ni la decisión de plebiscitar en ese momento la nueva Constitución habían sido temas pacíficos dentro del gobierno. Aparte de los desentendimientos políticos y de los distintos puntos de vista en materia técnica constitucional, había quienes consideraban un mal criterio exponer a las fuerzas armadas a una derrota que --según ciertos agoreros-- podía ser de proporciones. Casi todos ellos pensaban que el modelo económico liberal, en cosa de pocos años, había terminado por enajenar completamente el respaldo popular con que el gobierno pudo contar en la primera etapa de su gestión.

Antes de cumplir siete años de estar instalados en el poder, los uniformados chilenos entregaban al país dos señales inequívocas: que no se iban a quedar en el poder para siempre y que reconocían que la democracia --la vieja y criticada democracia liberal-- era el régimen político normal de nuestro país.

En el lado del gobierno, a todo esto, los sectores más identificados con el nacionalismo corporativista planteaban que la aprobación plebiscitaria de la Constitución iba a ser muy difícil, dada la desintegración operada en la sociedad por culpa del modelo económico vigente. En el fondo, no veían con tan mala cara la posibilidad de un rechazo a la constitución. Después de todo, ese articulado no les satisfacía --en cuanto significaba reivindicar la democracia liberal-- y de una manera y otra estimaban que los grandes damnificados con la derrota no iban a ser las fuerzas armadas sino los economistas liberales.

En efecto, el rechazo a la Constitución habría sepultado definitivamente, bajo el peso de una pesada lápida política, a los economistas liberales. En ese escenario habrían sido el chivo expiatorio de manera inevitable. ¿Quiénes eran los responsables de medidas supuestamente tan impopulares como la reducción del tamaño del estado, la pérdida de numerosos empleos del sector público o la apertura de la economía con el consiguiente cierre de industrias sin capacidad alguna para competir?

Pero la ciudadanía aprobó la Constitución del 80. Los cómputos dieron un 65,71% por la aprobación y un 30,19% por el No. Posiblemente en condiciones más normales (sin estados de excepción, con una campaña algo más larga, con registros electorales y sin vacío político) el margen de aprobación no habría sido tan alto.

La votación de septiembre de 1980 fue un momento importante para el gobierno. La ciudadanía le otorgó un claro mandato para continuar la obra modernizadora y se

desvaneció definitivamente el mito según el cual la economía social de mercado era impopular por definición.

El plebiscito constitucional pudo haber sido la perdición definitiva de la reforma previsional. Resultó ser, sin embargo, su tabla de salvación.

Los economistas liberales que estábamos dando una lucha importante por modernizar al país vimos en la victoria un respaldo para la tarea que llevábamos a cabo.

Esto disipó el mito según el cual el modelo de economía social de mercado era rechazado por la gran mayoría de la población. Por otra parte, la campaña mostró que entre los mejores activos del gobierno estaban los economistas liberales, con lo cual se vino abajo la caricatura que presentaba a este grupo como un equipo de aventureros, empeñados en usar al país como laboratorio para sus experimentos económicos y sociales.

En el plebiscito no sólo estaba en juego la Carta Fundamental. Más que un texto constitucional que quizás poca gente leyó, el verdadero dilema cívico recaía sobre la opción de proseguir o suspender el proceso liberalizador y modernizador.

El 11 de septiembre de 1980 el país dijo Sí y, de inmediato, vi en ese respaldo fuerzas adicionales para sacar el proyecto de reforma previsional del punto muerto en que había quedado.

Al día siguiente de la votación plebiscitaria, volví a la carga y pedí una entrevista con el Presidente. Le felicité por la aprobación constitucional y, antes de que se le borrara la sonrisa del rostro, le dije que el régimen vivía lo que Stephan Zweig habría llamado "un momento estelar". Uno de esos momentos que potencian a los individuos o a las naciones más allá de lo que nunca fueron. Era el momento de actuar y de aprobar la reforma previsional.

La persistencia rindió sus frutos. Se reactivó el proyecto y en sesiones casi permanentes, las comisiones legislativas terminaron su trabajo. Recuerdo que a ese nivel se dieron batallas de múltiples repercusiones. Dos de ellas fueron claves en los ámbitos de la salud y los seguros.

La diferenciación de los descuentos previsionales en las remuneraciones permitió la modernización de la salud. Antes se confundían en tales descuentos los aportes que iban al sistema de pensiones y los que financiaban el sistema de salud. Con ocasión de la reforma los descuentos se desglosaron por rubro y una norma autorizó expresamente para canalizar la cotización de salud a través de los servicios del estado o de un seguro privado. Es decir, se abrió la puerta para la creación de las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional), con las cuales se inició un verdadero sistema privado de salud, complementario del estatal.

Otro tema que tendría gran relevancia fue la creación del seguro de invalidez y vida para proteger al trabajador activo y a su grupo familiar. Decidimos que ese seguro sería contratado por las AFP con compañías privadas de seguros de vida y que se financiaría con una prima determinada por la competencia en el mercado. De esta manera cubríamos otro riesgo de la vida laboral y dábamos un enorme impulso a la industria

aseguradora de vidas, la cual debería ser capaz, después, de entregar también la pensión de vejez en su modalidad de renta vitalicia.

"Sólo un detalle, ministro..."

Fue a principios de octubre, estando ya encaminada la reforma, cuando un grupo de unos 30 dirigentes sindicales de cúpula dirigió al Ministerio la petición de tener una reunión a solas conmigo para plantearme un asunto que según ellos podría interesarme.

La forma de la petición me extrañó un poco, pero --dentro de la política de puertas abiertas-- accedí a la reunión en cuanto pude. El día del encuentro se respiraba una atmósfera muy cordial. Hubo muchos apretones de mano, varias bromas espontáneas y simpáticas y café para todos los asistentes. Después, cuando entramos en materia y pregunté a mis interlocutores a qué debía el honor de tan distinguida delegación, la reunión perdió inocencia y adquirió el tono de una descarnada transacción.

-- Mire, ministro --me dijo el vocero del grupo--, la verdad es que miramos con bastante resistencia la reforma previsional que usted ha estado anunciando al país. Vemos con preocupación los derechos de los trabajadores en esta iniciativa. Más que eso, vemos con cierta alarma la posibilidad de que consorcios privados entren a administrar los dineros de los trabajadores chilenos, por muchos que sean los resguardos que la ley establezca... Pero, a estas alturas, queremos ser muy realistas porque sabemos que la reforma va y que dentro de poco estará convertida en ley...

-- Eso es lo que espero, amigos --dije--, y me alegra que hayan solicitado esta reunión para plantearme las dudas que les asisten... De inmediato voy a tratar de responder a esas inquietudes...

-- No se trata de eso, señor ministro --me dijo mi interlocutor-- no hemos venido por más explicaciones. Hemos venido a plantearle que a usted le convendría mucho que todos nosotros apoyáramos la reforma...

-- No me cabe duda --dije, con toda inocencia-- que con la ayuda de ustedes el asunto sería más fácil.

-- Más fácil y las cosas saldrían mejor --me replicaron. Pues bien, señor ministro, nosotros podríamos darle nuestro apoyo político siempre que usted aceptara modificar en un solo detalle la reforma que espera sacar... El detalle se relaciona con que la afiliación al nuevo sistema de pensiones no sea una cuestión de decisión individual sino un asunto privativo del sindicato al cual pertenece el trabajador...

Vino entonces lo más increíble:

-- Los trabajadores, ministro --se me dijo--, no van a saber tomar por su cuenta una decisión de esta naturaleza. No tienen los elementos de juicio para hacerlo. Lo más probable es que ni siquiera se interesen por el tema. Hay una gran cantidad de gente que ni siquiera sabe leer y apenas sabe de números. Los dirigentes sindicales, en cambio, señor ministro, están en mejores condiciones para decidir, en forma fundamentada, cuáles son las instituciones más ventajosas para los trabajadores. En tal caso, pues,

señor ministro, nos iríamos muy contentos y a usted le podría ser muy útil en el futuro si pudiéramos llegar a acuerdo en el sentido que le hemos señalado.

Confieso que me sorprendió no sólo la oferta de un chanchullo político, sino también el menosprecio a la autonomía del trabajador de base y la subestimación olímpica de la libertad individual. No tengo mucha capacidad para aceptar la dicotomía entre los discursos públicos y los discursos privados. Pero, así y todo, agradecí la franqueza brutal del acuerdo que se me proponía. Pese a ello, no me fue fácil dar una respuesta que no fuese hiriente. Al final me fui por este lado, bordeando el terreno del humor:

-- Señores, qué más quisiera que poder contar con el apoyo de dirigentes como ustedes para la reforma previsional. Pero, por desgracia, no puedo aceptar la oferta que han venido a hacerme. Y no la puedo aceptar... porque estoy preocupado por la salvación de las almas de ustedes...

-- ¿Cómo es así, ministro, por Dios? --me preguntaron varios.

-- Lo que ustedes oyen, señores... --respondí. Siempre he pensado que el sindicalismo chileno ha sido politizado, pero nunca he creído que haya sido corrupto. Y ustedes me van a perdonar... pero no voy a abrir la puerta para que el día de mañana deje de ser honesto y decente. No me cabe la menor duda de que si la afiliación llega a ser por decisión del sindicato y no de cada trabajador, sobre ustedes, los dirigentes, van a dejarse caer tal cantidad de presiones que no va a ser fácil mantener la integridad en estas decisiones. Entiéndanme bien: más que hacer publicidad, más que contratar vendedores, a las instituciones previsionales les va a resultar mucho más barato comprarse la voluntad de dirigentes deshonestos, como los hay por desgracia, según a ustedes mismos les consta, para controlar el ahorro previsional de grupos numerosos... Eso no lo voy a aceptar porque se prestaría para inmoralidades que a ninguno de ustedes les gustaría amparar.

Hubo un prolongado silencio después que terminé de hablar. Los asistentes se miraron desconcertados entre sí, quizás porque la respuesta se había apartado de las dos opciones más previsibles: que aceptara discutir el tema o que los mandara literalmente a tomar viento fresco, dado que todo esto envolvía un virtual intento de soborno político.

A partir de ese momento la reunión no dio para más y la despedida no tuvo la efusión ni el entusiasmo con que había partido el encuentro.

Para el gobernante, para la autoridad, es fácil --muy fácil-- conseguir aplausos. Allí radica la perversión definitiva del populismo. Si hubiera accedido a la petición que los dirigentes me formularon, aparentemente la arquitectura del nuevo sistema de pensiones no habría cambiado gran cosa. De todas maneras hubiera sido un adelanto en relación al antiguo sistema. Pero, a la larga, los resultados hubiesen sido distintos. La afiliación por sindicatos habría comprometido abiertamente la transparencia y competitividad del sistema. Cualquier concesión en esta dirección se hubiera hecho pagar cara.

Varias veces he pensado que el dilema final de la política se juega entre el aplauso inmediato y el futuro. He aprendido a desconfiar de las popularidades fulminantes porque son casi siempre el resultado de negociaciones poco transparentes donde se ha sacrificado el porvenir y la eficacia de las instituciones en favor de consensos

desnaturalizados. Desnaturalizados porque no están orientados al bien común, sino a trabajosos equilibrios de intereses creados.

Banqueros con caras largas

Los banqueros siempre visualizaron la reforma previsional como una oportunidad para expandir el ámbito de sus negocios. Así me lo plantearon en un almuerzo el 10 de octubre en la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras.

La banca argumentaba las diversas ventajas que ofrecía para garantizar una buena administración de los fondos previsionales. Tenía patrimonio, experiencia profesional, capacidad de gestión y natural afinidad con la administración de recursos financieros. ¿Qué sentido tiene crear instituciones nuevas como las AFP, me decían?

Lo cierto es que le veía, y le sigo viendo, mucho sentido. Así lo señalé cuantas veces pude, no sólo inspirado en razones técnicas sino también en razones políticas de equidad. Es obvio que los bancos están capacitados para manejar activos financieros, pero nadie podría desconocer que sus carteras tienen un grado de riesgo sustancialmente mayor al que admiten los fondos de pensiones. El negocio de la banca es el riesgo: cómo evaluarlo, cómo prevenirlo, cómo neutralizarlo. El negocio de la previsión, en cambio, es el de la seguridad programada.

Me parecía, además, tan grande la ventaja de regímenes de fiscalización enteramente separados --puesto que se trata de giros después de todo muy distintos-- que eso bastaba para refutar el argumento de la duplicación de esfuerzos. Tenía, también, la sospecha de estar hablando con una banca cuyas carteras --aunque los ejecutivos del sector no lo reconocieran-- presentaban un grado inquietante de contaminación. Era lógico que así fuera: la apertura al exterior había alterado completamente el cuadro de la estructura empresarial de Chile y empresas que antes habían sido muy rentables súbitamente habían dejado de serlo.

Por último, existían razones de eficiencia, justicia y de transparencia política para preferir, antes que a la banca, la formación de nuevas administradoras privadas especializadas. Era bueno que todo el sistema de pensiones partiera desde cero y que se maximizara la competencia. Era bueno que todos quienes quisieran intervenir en esta actividad pudieran hacerlo con las mismas oportunidades. Era bueno que nadie se adelantara a los demás en términos de prestigio, de renombre o de camino recorrido. Era bueno, en fin, que nadie --por listo que estuviera para comenzar a operar-- pudiera partir antes de la fecha prevista para la puesta en marcha del nuevo sistema.

No creo que los banqueros hayan comprendido bien mi posición el año 80. Posiblemente les pareció intransigente. La crisis bancaria que vino después debe haberles convencido que en mis prevenciones no estaba exagerando.

La recta final

La última ofensiva antirreforma del Comité Asesor se produjo cuando ya el proyecto estaba virtualmente aprobado en la Junta de Gobierno. El ataque fue tan violento como inesperado y nadie hubiera sido capaz de predecirlo.

La sesión en que se produjo contó con la presencia de la Junta de Gobierno y comenzó en un ambiente enrarecido. En ese momento hubiera podido advertir quizás que algo extraño iba a ocurrir, dada la presencia silenciosa y concertada de caras nuevas en la gran sala de reunión del poder legislativo.

Apenas comenzó la reunión, el Presidente señaló que había que hacer un alto en la revisión de los últimos artículos del proyecto y que era necesario repensar cómo continuar adelante en este tema.

Desde luego, esas palabras me sorprendieron. Pero más me sorprendió el tono con que un general integrante del Comité Asesor me interpeló a continuación:

-- Ministro Piñera, usted ha estado haciendo una encendida defensa del proyecto que se ha estado discutiendo... pero ¿se da cuenta usted de que está mutilando el poder del estado? ¿Se da cuenta usted que este gobierno, en circunstancias políticas más adversas, podría necesitar ese poder que con este proyecto estamos sacrificando? ¿No cree usted que en este plano el liberalismo suyo nos está llevando demasiado lejos?

Recuerdo que palidecí ante la desusada sinceridad de la pregunta. Temí desde luego por la reforma. La del general era una inquietud legítima, pero a esas alturas me parecía ciertamente inoportuna. Como quiera que fuese, no podía eludir la respuesta y tampoco podía eludir la verdad. Sabía que una respuesta afirmativa iba a despertar natural resistencia. A los gobiernos siempre les cuesta renunciar a una cuota de su poder. Pero no dudé en contestar:

-- Usted --le dije-- tiene toda la razón, general. Si se aprueba esta reforma se habrá dado un paso gigantesco en dirección a reducir el poder el estado. El gobierno --éste y los próximos, porque éste es transitorio, general-- va a tener efectivamente menos poder. Pero Chile entero ganará y se habrá dado un testimonio irrefutable de la voluntad del gobierno de construir en Chile una sociedad realmente libre. Y entiendo, general, que ése el proyecto de este gobierno. ¿O me equivoco?

Un largo silencio siguió a mi contraataque. La verdad es que sentí que era jaque mate. O se negaba que había una voluntad de entregar poder y de seguir con el proyecto de sociedad libre --lo que habría sido un terremoto político-- o se tenía que aceptar que esa crítica a la reforma no era válida.

Pero el silencio fue roto por un coronel, para disparar desde otro frente con artillería pesada, dirigida tanto sobre el proyecto como en mi contra.

-- Quiero saber, señor ministro, dónde existe un régimen previsional como el que usted quiere implantar en Chile, utilizando el poder, la popularidad y además el prestigio de las fuerzas armadas y su gobierno. Yo me pregunto ¿cómo se atreve... cómo es posible que se esté comprometiendo al régimen en un experimento tan incierto y tan discutible como esta reforma?

Me sentí solo y, lo que es peor, me sentí cansado. Tuve la absoluta certeza de que estaban operando fuerzas oscuras y concertadas para hundir la reforma de las pensiones.

Inexplicablemente para mí, el Presidente siguió sin decir palabra, pero intervino el general Matthei, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. Dijo que no aceptaba el tono de la interpelación que había escuchado. Que mi lealtad y capacidad estaban a esas alturas más allá de toda duda. El general estaba irritado. Le parecía que la discusión era absolutamente estéril y que se estaba perdiendo de vista el objetivo de la reforma: reemplazar un sistema previsional caótico e inmoral por un régimen de pensiones efectivo. Recuerdo que levantando algo la voz dijo: "Porque es inmoral que nuestros hijos tengan que pagarnos las pensiones que nosotros cobraremos el día de mañana".

Después de la intervención, la atmósfera se despejó y el Presidente me ofreció la palabra.

Con fuerza le expresé que, a mi modo de ver, la originalidad del sistema privado de pensiones que estábamos discutiendo, lejos de ser una desventaja, era una fortaleza. Dije que el día que el régimen se cerrara a las soluciones nuevas, ese mismo día iba a terminar la creatividad gubernativa...

-- ¿Dónde existe-- pregunté-- un sistema privado de pensiones como el que hemos concebido? Es verdad que en ninguna parte --me respondí. ¿Dónde existe un Presidente que apoya a un equipo de jóvenes economistas liberales en la causa de llevar a cabo una revolución de libre mercado? Me parece, --dije-- que tampoco hay nada parecido a esto en ninguna parte. En este proyecto, como en todo --concluí--, es bueno atenernos a la calidad intrínseca de las ideas y de las soluciones. Si son malas, no las apliquemos aunque todo el mundo lo haga. Si, a la inversa, son buenas, llevémoslas a cabo, sin importarnos que seamos los únicos.

Como para zanjar definitivamente el asunto, el Presidente miró a su derecha, y preguntó a quemarropa al almirante Merino, Comandante en Jefe de la Armada, su opinión sobre las posiciones que se habían expuesto. El almirante, imperturbable, despejó con pocas palabras cualquier duda:

-- Yo estoy totalmente de acuerdo con el ministro --señaló.

Entre dos fuegos

En seguida el Presidente suspendió la sesión, se levantó bruscamente y salió de la sala hacia su oficina. Antes de que nadie reaccionara, me levanté de un salto y salí tras él. Le alcancé en una pequeña antesala y, ahí, casi rozándonos por la estrechez del espacio, ambos de pie, le dije, conteniendo mi indignación, pero con la mayor cortesía posible:

-- Presidente, usted me ha dado su apoyo en el boicot y en el Plan Laboral. Usted ha hecho por Chile más que cualquier presidente, Lo respeto y lo admiro. Pero no puedo seguir de ministro si ahora usted me abandona y no se aprueba a reforma previsional. Entiendo muy bien, Presid

ente, que usted está presionado por altos oficiales del Ejército. Entiendo que está entre dos fuegos. Pero a mí me parece que usted debiera decidirse por lo que es bueno para Chile. Si no lo puede hacer, lo comprenderé y seguiré siendo partidario suyo, pero desde fuera del gobierno, para poder continuar luchando sin restricciones por mis ideales para Chile.

Me miró fijamente a los ojos; le sostuve la mirada, y entonces me dijo:

-- No se apresure, ministro, no se apresure.

Desde luego que no lo hice, aun cuando con el paso de los días, mi inquietud fue en aumento. El equipo comenzaba a desmoralizarse. A diferencia de la derrota que habíamos sufrido tres meses antes, ésta sería definitiva. La vez anterior no se habían jugado todas las cartas e influyó un hecho externo a la discusión: el plebiscito constitucional. Ahora, en cambio, sería un revés sin apelación porque el problema iba a radicar en la falta de voluntad del gobierno para seguir adelante. Ahora no perderíamos una batalla sino la guerra.

Después de una semana el Presidente me llamó a su oficina. La reunión duró exactamente un minuto.

-- ¿Cómo está, José? Estoy convocando a la Junta para terminar el análisis del proyecto.

Eso fue todo. No hubo referencia alguna a la crisis de la semana anterior. Tampoco quise preguntar nada. ¿Qué ocurrió entre tanto con las posiciones que parecían irreductibles? Nunca lo supe con exactitud y preferí no volver a tocar el tema.

Los militares, efectivamente, tenían una fuerte aversión a los políticos profesionales. Durante años habían observado la lenta pero inexorable labor destructora de la demagogia y del afán de controlar crecientes parcelas de poder. Mientras más poder discrecional tiene el estado, mayores son las posibilidades del político oportunista de otorgar beneficios a sus correligionarios y a su clientela electoral.

Fue la comprensión de esta mecánica la que unió a militares y economistas en una causa común. Como el gobierno militar sería transitorio y el poder político volvería a manos civiles, una manera efectiva de evitar el comienzo de un nuevo ciclo de estatismo y demagogia era, precisamente, desmontar el poder económico excesivo del estado. Es interesante destacar que si los militares hubieran tenido el propósito de perpetuarse en el poder --como sostenían ciegamente sus opositores-- la liberalización y privatización de la economía habrían sido actos inexplicables de masoquismo político.

Así y todo, nunca faltaron las contradicciones. Lamentablemente, los generales encargados de la previsión de las fuerzas armadas se negaron a aceptar que sus miembros quedasen en libertad de entrar al nuevo sistema. Es cierto que la previsión de los uniformados plantea requerimientos singulares.

No es conveniente, según se me decía, que entidades previsionales privadas manejen información sobre contingentes y dotaciones de tropa en los distintos cuarteles del país. No es lo mismo un seguro de invalidez y sobrevivencia para empleados civiles que para los soldados en tiempos de guerra. No era lo mismo la jubilación anticipada de los uniformados por razones de servicio que la práctica viciosa de las jubilaciones prematuras del antiguo sistema previsional, obtenidas por la vía de los privilegios. También su incorporación planteaba requerimientos fiscales de magnitud. Pero en cada uno de estos problemas o reparos cabía la posibilidad de llegar a soluciones técnicas satisfactorias.

El Comité Asesor nunca aceptó esa posibilidad. Los generales me hicieron presente con mucha claridad que la Caja de Previsión de la Defensa Nacional no dependía del Ministerio del Trabajo sino de la cartera de Defensa y que, por lo tanto, había un asunto jurisdiccional de por medio que era insalvable. Por este lado, el capítulo estaba cerrado.

Finalmente, se incluyó, como gran concesión, un artículo transitorio creando una comisión mixta para estudiar el tema. Este grupo de trabajo debía emitir, dentro del plazo de seis meses contados desde la aprobación del nuevo régimen de pensiones, una recomendación final sobre la conveniencia o inconveniencia de incluir a las fuerzas armadas en la nueva previsión.

Sin embargo, yo había asumido la cartera de Minería cuando esta comisión se constituyó. En ella primó posteriormente la opción estatista. Desde entonces, la crítica al nuevo sistema de pensiones más difícil de responder es por qué, si el régimen de pensiones es tan bueno, las fuerzas armadas no fueron incluidas. La verdad es que perdimos esa batalla, y eso fue malo para el personal de las fuerzas armadas, que dejaron de tener una opción que algunos podrían haber considerado superior, y fue también malo para el país.

Es curioso que hayan sido precisamente los uniformados los que han quedado, en materia previsional, a merced de negociaciones entre los ministros de Defensa y de Hacienda, y entre éstos y el parlamento. O sea, en vez de que su previsión dependa del esfuerzo propio, ella ha quedado a merced de negociaciones políticas. La anomalía sigue estando pendiente en la agenda de Chile para el futuro. En los últimos años, he planteado varias veces que, comprobado el funcionamiento exitoso del sistema de AFP, es hora de estudiar seriamente la incorporación de los uniformados a la nueva previsión.

El poder de los símbolos

La sesión final para aprobar la reforma previsional se llevó a cabo el 4 de noviembre en un clima de extremada cordialidad. Primó el espíritu constructivo y se resolvieron algunos aspectos menores. El último artículo que se debía aprobar era el que establecía el día de inicio de operación del nuevo sistema. Cuando presentamos el proyecto, habíamos estimado que seis meses era el plazo mínimo para que los empresarios pudieran echar a andar una AFP. Al leer nuevamente el artículo, calculé cuándo se cumpliría ese plazo y súbitamente se me ocurrió una idea. Ya la Junta había dado la aprobación final, pero de todas maneras pedí la palabra al Presidente.

-- ¿Qué quiere ahora, ministro? El proyecto ya está aprobado.

-- Quiero formular solamente una última indicación. El proyecto que hemos aprobado dice que la reforma previsional se pondrá en marcha en seis meses más. Eso significa que el sistema comenzará a operar el 4 de mayo de 1981...

-- Sí. ¿Y cuál es el problema, ministro? --me preguntó impaciente.

--Propongo adelantar la fecha de partida al 1º de mayo, el Día del Trabajo. Es un día que tiene gran significado para los trabajadores. Así, una conmemoración que en muchas partes tiene alcances de confrontación se transformaría en el futuro, aquí en

Chile, en el aniversario de la reforma que conquistó para los trabajadores de nuestro país la dignidad en la vejez. No hay que desmerecer el poder de los símbolos, Presidente, y aquí tenemos una excelente oportunidad.

-- ¿Aprobado?... preguntó el Presidente, mirando a los asistentes. ¿Nadie se opone? ¡Aprobado, entonces!

Volví de inmediato al Ministerio para compartir la buena noticia con todo el equipo que aguardaba expectante. Nos dimos grandes abrazos. ¡Qué día! Alguien gritó entusiasmado, utilizando una expresión muy gráfica:

-- ¡Le pusimos el cascabel al gato! ¡Viva Chile!

Mientras esa tarde regresaba a casa, pensé en lo difícil que había sido todo esto. ¿Sabría algún día la opinión pública los esfuerzos que fueron necesarios para crear la nueva previsión? Ahí tomé la decisión de contar la historia cuando terminara el gobierno y tuviera la perspectiva suficiente para hacerlo. Como llevaba mi diario, no me iba a ser difícil reconstruir los hechos.

Satisfecho, contento y muy cansado, llegué tarde esa noche a casa. Para relajarme, encendí la televisión. Me enteré que Ronald Reagan había sido elegido Presidente de los Estados Unidos. Había triunfado ampliamente sobre Jimmy Carter. Comenzaba una nueva etapa en la historia política de nuestro tiempo. En Chile --finalmente-- íbamos a sentirnos menos solos.

CAPITULO 8. EL DIA DESPUES

El 6 de noviembre de 1980 anuncié la reforma al público por televisión.

El país no se esperaba la reforma previsional. En el fondo esta era una modernización por la cual iba a votar cada chileno, en función de sus propios ideales y conveniencias, en un verdadero plebiscito social.

No era la primera vez que este gobierno ampliaba, paradójica y sustancialmente, los espacios de libertad individual de todos los chilenos. Si bien la reforma previsional no había sido aprobada por órganos democráticos de decisión, su verdadera legitimidad iba a nacer de la decisión aislada de cada trabajador chileno.

Muchas veces me valí de la imagen de un edificio antiguo y ruinoso para caracterizar el viejo esquema previsional. Lo que hizo el gobierno --les decía en ese tiempo a mis interlocutores-- fue verificar que esa calamidad no tenía arreglo y, en seguida, levantar un nuevo edificio: moderno, funcional, espacioso, acogedor. ¿Cómo no iba a ser más atractivo, más aún cuando trasladarse del viejo al nuevo era opcional y, además, si los moradores podían llevarse los muebles, porque, en el fondo, a eso equivalía el bono de reconocimiento? No había dónde perderse.

El verdadero liberalismo está, entonces, en confiar en el individuo, y no permitir que en otras instancias se decida por él. Antes fueron los feudos y la monarquía; después el estado, los partidos, las ideologías. Los subterfugios para endosar a unos pocos las decisiones que corresponden a cada individuo pueden ser muchos y el socialismo vivió medrando de ellos. Tal batalla no ha terminado ni terminará jamás porque los apetitos políticos siempre estarán generando intereses para decidir por otros...

Aún no había transcurrido una semana de la aprobación de la reforma cuando recibí un testimonio particularmente emotivo de generosidad. Fue una llamada telefónica de Bernardo Leighton, el ex vicepresidente de la República y fundador de la Democracia Cristiana:

--José, tú, con tus 31 años, serás uno de los ministros de estado más jóvenes que ha tenido este país, pero te habla quien ocupó tu puesto siendo más joven que tú: yo tenía sólo 27 años... Te llamo porque te quiero felicitar. No he estudiado la reforma, pero es un triunfo que haya salido. Me imagino que va a ser muy importante para el país...

Me impresionó la calidad y bondad de sus palabras. Un hombre que había quedado semi inválido después de un canallesco y aún no aclarado atentado en su contra en las calles de Roma, acción de la cual también fue víctima su señora, y que en ningún momento --ni por un instante-- estuvo con el gobierno militar, llamaba a uno de sus ministros para dirigirle una palabra de estímulo.

En Nueva York

Estando ganada la batalla de las ideas y programados los pasos a seguir, decidí aceptar la invitación que se me hizo a la reunión anual de la Sociedad de las Américas, entidad que reúne a las más importantes empresas norteamericanas con inversiones en América

Latina. A comienzos de diciembre del 80 volé a Nueva York a dar cuanta ante esa prestigiosa tribuna de las modernizaciones que estábamos llevando a cabo en Chile.

Pocas experiencias me llenan tanto de euforia como la agitación, la pluralidad, la excentricidad y el dinamismo neoyorkino. La Estatua de la Libertad, que desde la bahía de la ciudad ha acogido a millones de inmigrantes de todo el mundo desde que fuera donada por el pueblo francés a Estados Unidos, hace más de cien años, es algo más que la grandiosa puerta de entrada a un país; es la puerta de entrada a una utopía, a un sueño, a un proyecto del cual se siente parte todo aquel que crea en la libertad y que, como lo ha señalado el ensayista Irving Kristol, era, hasta la década de los 70, la única revolución realmente exitosa y triunfante de los últimos dos siglos.

Nueva York, con sus calles nevadas, con sus anticipados motivos navideños, con su enorme variedad de espectáculos, idiomas, razas, negocios y oportunidades, se veía espléndida. A pocas semanas de la elección de Reagan, la reunión fue una comprobación de que el mundo comenzaba a virar en otra dirección para reencontrarse con el valor de la libertad.

En la reunión, creo haber aportado un grano de arena a esa sensación con un análisis a fondo de las bases del Plan Laboral y de la reforma previsional. Por espacio de más de una hora, hablé en la reunión de la libertad como agente no sólo de desarrollo económico --cosa que para los norteamericanos no tiene ninguna novedad-- sino también de desarrollo social, dimensión que, en cambio, a menudo, ellos mismos olvidan.

Una semana antes, William F. Buckley, Jr. había publicado una jubilosa columna sobre la reforma previsional chilena. No fue sólo una mirada de aprobación a lo que habíamos hecho en Chile; fue una llamada de atención con respecto a lo que había que hacer en Estados Unidos. Esa columna, después de describir las originalidades y resguardos del nuevo sistema de pensiones y de destacar las libertades que consagraba, terminaba con una frase memorable que realzaba incluso todo lo anterior: "Not bad for a political dictatorship". Los chilenos leyeron la columna, porque El Mercurio la reprodujo. Pero no leyeron la última frase --"No está mal para una dictadura política"-- porque a algún editor excesivamente timorato de ese diario se le quedó en el tintero de la traducción.

Nace una industria

No conozco ninguna industria, en cualquier país, que tenga una fecha de concepción y una fecha de nacimiento. En el régimen privado de pensiones ambas están absolutamente claras y corresponden al 4 de noviembre de 1980 y al 1º de mayo de 1981, respectivamente.

El 4 de noviembre fue el día de la promulgación del D.L. 3.500, cuerpo legal que debió ser complementado por otros dos decretos leyes que dieron origen a la Superintendencia de AFP y al Instituto de Normalización Previsional. Fui insistente en que la fiscalización del nuevo sistema tenía que estar a cargo de una entidad técnica y especializada. Encomendar estas funciones a algunas de las superintendencias ya existentes se iba a traducir en un control menos riguroso y de menor calidad.

La Superintendencia de AFP se creó para fiscalizar el sistema que nacía; el Instituto, en cambio, fue concebido para administrar el sistema que comenzaba a morir.

El plazo de seis meses que medió entre la concepción y la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones fue un reto difícil para los empresarios y ejecutivos que concurrieron a la formación de las doce AFP con las cuales partió operando la previsión privada chilena.

El precedente que sentó la nueva industria merece en verdad ser incorporado a los libros de texto de la carrera de administración de empresas. El comienzo de la nueva industria fue perentorio y universal. Nadie pudo comenzar a funcionar antes del 1º de mayo. Nadie por entonces quería hacerlo después. Desde ese día, la televisión, los diarios y las revistas comenzaron a familiarizar a los chilenos con nombres de nuevas entidades que con el tiempo pasarían a estar absolutamente incorporadas a la vida cotidiana de los trabajadores, ubicándose entre las empresas más conocidas del país. La avalancha publicitaria y promocional fue gigantesca y tuvo que pasar un buen tiempo antes que el mercado se decantara.

El sistema privado de pensiones es una industria basada fundamentalmente en tres pilares. El primero es la informática, sin la cual es imposible concebir el manejo de los millones de cuentas individuales con el ahorro previsional de cada trabajador afiliado. El segundo pilar corresponde al marketing, a la capacidad de captación de afiliados. El tercer pilar, que se hizo presente más tarde, corresponde a la capacidad de análisis económico-financiero para encontrar la correcta ecuación entre rentabilidad y riesgo con que deben ser invertidos los recursos canalizados por el sistema.

Los números lo dicen todo

Este no es el lugar para hacer un desarrollo cronológico de la infancia, adolescencia y madurez de esta industria en su década de trayectoria. Pero es imposible no dimensionar sus contornos al decimotercero año de operación del sistema:

-- El nuevo régimen de pensiones reúne a 4.800.000 trabajadores afiliados, lo que constituye el 90% de la fuerza laboral.

-- Los fondos de pensiones administran un total de 21.200 millones de dólares. Las compañías de seguros de vida, por su parte, que operan beneficios del sistema, manejan otros 5.100 millones de dólares. Eso da un total de 26.300 millones de dólares en el mercado de capitales.

-- Las AFP existentes tienen un patrimonio de 280 millones de dólares. El sector ofrece empleo a 18.800 trabajadores y tiene presencia en un total de 447 sucursales a lo largo y ancho del país.

-- Sólo en dos ocasiones se produjo el caso en que una AFP debió utilizar los recursos del encaje para suplir la rentabilidad del fondo que administraba.

-- La previsión privada ya ha otorgado más de 170.000 pensiones por vejez, invalidez, viudez y orfandad. El monto de estos beneficios supera en un 50% a 100% las pensiones por estos conceptos del antiguo sistema.

-- En los últimos años, dos tercios de las personas que se jubilan por vejez lo hacen anticipadamente.

-- La previsión privada está dando resguardo y cobertura a más de 150 mil trabajadores independientes.

-- La rentabilidad anual promedio de los fondos de pensiones ha sido superior al 14% en términos reales durante sus primeros 13 años.

-- Es posible actualmente obtener un cheque de pensión preliminar en sólo 15 días, mientras la AFP realiza los cálculos y trámites para asignar el monto definitivo.

-- A través de los fondos de pensiones, los trabajadores chilenos son accionistas en 50 sociedades anónimas chilenas de primera categoría y están personalmente asociados al desarrollo de nuestro país.

-- Las proyecciones indican que hacia el año 2000, el ahorro financiero canalizado por el nuevo sistema previsional llegaría a unos 37 mil millones de dólares, equivalentes a dos tercios del PGB de ese momento.

Sin embargo, más interesante que repasar estos datos aquí, es mirar la trayectoria del sistema desde prismas más vívidos. La previsión privada es mucho más que una construcción institucional o un mecanismo de relojería financiera. Al fin y al cabo, es también una experiencia en la que han tenido cabida sorpresas, asombros, dificultades y satisfacciones.

Asombro ante la avalancha

La mayor sorpresa que nos dio el sistema estuvo representada por su acogida en el mundo laboral. Dos fueron los hitos cruciales en este sentido. El primero data del primer mes de vigencia de la reforma, cuando se trasladaron al nuevo sistema 500 mil trabajadores, que representaban un 25% de la fuerza laboral con opción al cambio. Fue una avalancha. Los trabajadores votaron de esta forma, tal como lo hicieron los alemanes orientales cuando cruzaron en masa la frontera tras la caída del Muro de Berlín. A partir de ese momento los trabajadores quedaron en libertad de abandonar un régimen previsional que les disgustaba y les perjudicaba tremendamente.

Recuerdo que nuestras primeras estimaciones en el Ministerio sobre la velocidad del traslado de un sistema a otro estuvieron siempre en niveles muy modestos. No habíamos tenido ni el tiempo ni el dinero para hacer sondeos que nos permitieran predecir con alguna exactitud qué acogida íbamos a encontrar. Hubo momentos en que nos situábamos en escenarios que contemplaban un flujo de 20 mil afiliados durante el primer mes --es decir, un 1% de la fuerza laboral relevante-- hasta llegar a un universo del 20% de la fuerza laboral en el primer año.

Cuando esa meta quedó sobrepasada en cosa de pocas semanas, tuvimos la certeza de que esta carrera --por muchas críticas interesadas que se levantaran-- iba a ser nuestra. Nunca olvidaré los problemas que me comentaban los ejecutivos de una AFP que se

había preparado para acoger a 100 mil personas en un año y terminaron reclutándolas en un mes.

La conclusión que sacamos entonces sigue siendo válida en la actualidad: cuando a la gente se le permite optar, siempre preferirá masivamente la libertad. La libertad del nuevo sistema era una cadena de opciones en la cual el trabajador, además de elegir entre lo viejo y lo nuevo, elegía además una de las distintas AFP del mercado, el plan de cotización que prefiriera o la forma de jubilar que se adaptara a sus posibilidades y aspiraciones.

El segundo hito estuvo representado por el balance de nuevas afiliaciones que dejó el año 81: 1.605.000 trabajadores, 80% de la fuerza laboral con opción al cambio. A estas alturas ya prácticamente no había nada que decir. Con esos porcentajes el sistema se había consolidado solo. Quizás el único aspecto negativo de este multitudinario traslado radica en que, en cierto modo, desincentivó el surgimiento de nuevas AFP. El mercado "natural" se consumió mucho más rápido de lo previsto y pronto quedó limitado a los nuevos trabajadores que se iban incorporando al mundo de la producción y del empleo. Esto llevó a suponer a muchos empresarios que las nuevas AFP, para abrirse espacio en el mercado, iban a tener que "levantar" afiliados de otras administradoras, lo cual en principio parecía menos atractivo y más difícil que reclutar imponentes del antiguo sistema.

Si bien se le ha querido quitar significación al cambio, señalándose que el principal estímulo para hacerlo no era la calidad del nuevo sistema sino el incremento de la remuneración líquida que percibía quien se traspasaba, el argumento no es válido. Y no es válido porque el nuevo sistema costaba y cuesta efectivamente mucho menos que el antiguo, de suerte que es mérito intrínseco suyo ser más conveniente y atractivo para el trabajador. Pero al margen de este factor, soy de los que creen que los trabajadores no comprometerían su vejez por una simple alza del 6% de sus ingresos. Quienes piensan de otro modo, en el fondo, desconfían de la sensatez y responsabilidad de los trabajadores chilenos.

No se necesita gran percepción para apreciar que las personas son mucho más cuidadosas en las decisiones que conciernen directamente a sus intereses y a su vida que en las preferencias que manifiestan sobre asuntos más indirectos y difíciles de visualizar. Por eso el común de la gente pone más atención al manejo de sus ahorros que al votar por éste o aquel candidato a parlamentario en una elección. Si no le creemos a los trabajadores al momento de elegir su previsión, cómo creerles entonces cuando ejercen los derechos políticos que les asegura la democracia a través del voto.

Otra manera de rebajar el mérito de la reforma consiste en imputar el respaldo que obtuvo no a sus ventajas sino a la pésima imagen que tenía el antiguo sistema previsional. Es cierto. Tenía mala imagen, pero tenía también una florida retórica y, en un país como Chile, ese no es un capital despreciable. Operaba en favor del viejo régimen, además, el llamado "efecto lotería", la posibilidad --a lo mejor de una entre mil-- de que los privilegiados fuésemos nosotros. De hecho este espejismo ampara muchas corrupciones en América Latina.

Momentos peligrosos

Los momentos más difíciles que debió sortear el sistema de pensiones en estos años fueron dos: su despegue en 1981 y la crisis financiera de 1983.

Ya se sabe que todo comienzo es difícil. El momento más peligroso en el viaje del avión es el despegue. Nosotros estábamos seguros de cuánto habíamos hecho, pero, desde luego, cualquier imponderable podría llevarnos al fracaso. El sistema no tenía precedentes y, como se trataba de una compleja y laboriosa modernización económica y social, era de temer que cualquiera de las variables que interactuaban en el sistema se desviase y terminara trabando todo.

El riesgo era innegable y sabíamos perfectamente bien que no íbamos a poder eludirlo si queríamos alcanzar nuevas fronteras. ¿Serían las AFP capaces de sobrevivir con carteras más bien exiguas de afiliados? ¿Serían capaces de acoger a grandes volúmenes de personas? ¿Estaban los sistemas operacionales bien dimensionados para la demanda que las AFP iban a enfrentar? ¿Cuál iba a ser la reacción del Presidente si se presentaban problemas en el camino? Las incertidumbres eran muchas --de nunca acabar-- pero la solución terminó respondiendo a sus desafíos mejor de lo que nadie hubiera podido pensar.

El otro momento delicado fue la crisis financiera del 83. Como consecuencia de la fuerte caída del producto en 1982, de las altas tasas de interés que requirió el ajuste automático y de la elevada relación de endeudamiento de las empresas chilenas, los bancos más grandes del país entraron en un proceso de desestabilización y fueron intervenidos el 13 de enero de 1983, con dos efectos sobre el sistema de pensiones. Por una parte, los fondos pudieron haber sufrido una caída que se estimó entre el 5 y el 7% de su valor si el estado no hubiese garantizado los depósitos bancarios en los términos en que lo hizo en esa oportunidad. Tal respaldo impidió medir el impacto político que habría tenido la caída, pero no cabe duda que en ningún caso el golpe habría sido mortal.

También la crisis probó la extraordinaria eficacia de la separación entre el patrimonio de las AFP y el del fondo que ellas administran. De hecho, técnicamente, algunas AFP quebraron, pero este fracaso perjudicó sólo a sus dueños. Como se sabe, cuando una AFP quiebra, los dueños pierden su patrimonio y la Superintendencia controla que los afiliados puedan trasladar su cuenta, cuyos valores están intactos, pues el fondo es una entidad jurídica y económica completamente distinta.

Peras con manzanas

Las críticas nunca pusieron verdaderamente en jaque al sistema privado de pensiones. Pero sí tuvieron cierto éxito en confundir a ciertos grupos desinformados.

Lo primero que se dijo era que se trataba de un régimen antisolidario. Lo decían como si el antiguo sistema previsional hubiese sido un santuario de solidaridad. No sólo no era eso; era el reino de regulaciones leoninas de poder. El nuevo sistema, en cambio, tiene genuinos elementos de solidaridad. El más importante es la pensión mínima asegurada por el estado, para favorecer estrictamente a los pobres. Es solidario además en cuanto todos están sujetos a las mismas reglas y no contempla regímenes de excepción ni situaciones de privilegio.

Otra de las críticas señaló que el sistema sería pasto fácil de los grupos económicos. En esto había mucho de consignas y mucho de slogan. La realidad es muy distinta. De hecho la propiedad de las AFP está bastante más diversificada que el promedio de la estructura productiva chilena. Funcionan AFP que pertenecen a los trabajadores. Otras son, en gran medida, de capitalistas populares. Algunas son de compañías financieras extranjeras o de gremios empresariales o de empresarios nacionales. La gama es amplia y existe total libertad de entrada a la industria.

La crítica respecto a que el nuevo sistema de pensiones no resolvió la situación de los ya jubilados confunde peras con manzanas. Es innegable que la situación de la mayoría de los jubilados es lamentable. Baste señalar que el 70% de las pensiones que paga el antiguo sistema previsional están en el límite de la pensión mínima. Pero este hecho, obviamente, no es imputable al nuevo sistema de pensiones sino al antiguo y, por lo tanto, responsabilidad de las generaciones de políticos que lo convirtieron en una gran estafa. Por definición, el sistema de AFP es para los hijos y los nietos de los actuales jubilados.

Otra objeción descansa sobre un disparate estadístico. Se señala que, como la expectativa de vida de los chilenos era en 1980 de 67 años, el sistema de pensiones era muy injusto, porque permitía jubilarse sólo a quienes estaban a punto de morir... El cargo no puede ser más infame y se apoya en un completo malentendido. La expectativa de vida de los chilenos al nacer efectivamente era de 67 años, pero este cálculo incluye la mortalidad infantil. Lo relevante para efectos previsionales, en todo caso, no va por aquí, sino por la expectativa de vida de los chilenos a la edad de jubilación legal, que es ahora de 16,7 años más para el hombre (a los 65 años) y de 24,3 años más para las mujeres (a los 60 años). El cuadro, por lo tanto, es muy distinto.

Otro reparo que suele formularse contra el sistema pone en tela de juicio su cobertura. Al sistema entraron sólo 3 millones de una fuerza de trabajo que se calcula en 4,5 millones de chilenos. El único punto válido en esto es la no incorporación del personal de las fuerzas armadas, por las razones ya explicadas. Pero el resto de la crítica es infundada puesto que --primero-- la cobertura del nuevo sistema fue muy superior en poco tiempo a la del antiguo y --segundo-- la economía chilena como tal sigue teniendo trabajadores informales, lo que no es imputable al sistema de pensiones.

Incluso entre quienes están en el nuevo sistema es todavía alto el porcentaje de trabajadores que cotizan en forma esporádica. Hay ahí un buen retrato de la pobreza, de trabajadores, y sobre todo de jóvenes, no calificados que no pueden optar sino a empleos modestos en el sector informal. Los cuales, además de ser inestables, suelen ser los peor pagados, con lo cual el círculo de la pobreza vuelve a cerrarse. ¿Cuándo se resolverá este problema?

Finalmente se le reprochó a la reforma un supuesto costo fiscal excesivo, para lo cual se utilizaron estimaciones abultadas. En primer lugar, el bono de reconocimiento no fue otra cosa que documentar una deuda del estado con los trabajadores que ya existía, aun cuando no tuviera como respaldo un título financiero sino sólo una promesa política.

Segundo, el efecto negativo sobre las arcas fiscales de no recibir el flujo de cotizaciones de los trabajadores que se traspasaban al sistema de AFP fue atenuado deliberadamente,

permitiendo a las AFP invertir estos recursos en títulos de deuda fiscal, los cuales han fluctuado entre el 40 y 50% de la cartera de los fondos de pensiones.

Por último, en términos de valor presente, la reforma previsional fue una modernización que, incluso desde el punto de vista fiscal, fue favorable en comparación con la alternativa de dejar las cosas como estaban.

El sistema funciona

A la hora de identificar los principales efectos de la reforma para el trabajador afiliado, destacan básicamente dos. Uno intangible y el otro muy tangible. Está primero el efecto dignidad. El nuevo sistema de pensiones desplaza la soberanía desde el estado al trabajador, y pone punto final a una posición de abierto servilismo al poder administrativo y al poder político. Basta visitar cualquier AFP para comprobar que el sistema está absolutamente orientado al usuario y al mercado. Nuestra seguridad social se ha humanizado. Cada trabajador es ahora sujeto de derechos, titular de servicios y destinatario de información. Cada trabajador es un cliente que la AFP cuida y le interesa mantener. También la eliminación del verdadero impuesto a la contratación de mano de obra que eran las elevadas cotizaciones para financiar los otros beneficios de la seguridad social (como la asignación familiar), redundó en una fuerte disminución del desempleo y su carga de indignidad para el trabajador.

Al lado del efecto dignidad, está el efecto rentabilidad. El rendimiento promedio anual de los fondos desde 1981 --de un 14% real aproximadamente-- fue muy superior al esperado. El sistema, y con él todos sus afiliados, pudo capitalizar en forma muy provechosa la evolución que tuvo la economía chilena. Durante los primeros años de la década del 80 se favoreció con las altas tasas de interés del ajuste automático y de la crisis financiera. Posteriormente, cuando a las AFP le fue dado invertir en algunos títulos bursátiles, el sistema aprovechó el alza de las acciones inducida por la modernización de las empresas chilenas. En los últimos años, los fondos de pensiones se han estado beneficiando con el crecimiento sostenido de la economía.

La evaluación del desempeño de las AFP también le confiere al sistema una buena nota. La organización de estas empresas fue un desafío de proporciones. Fueron formadas en cosa de pocos meses y nuestro principal temor era que, al momento de la puesta en marcha del sistema, terminaran constituidas sólo dos o tres administradoras. Semejante escenario habría comprometido en forma muy seria la complejidad del sistema. Pero, en definitiva, primó el empuje del sector privado. La reforma entregó un muy buen test de su capacidad de gestión, tanto desde el punto de vista operacional (infraestructura, oficinas, sucursales, sistemas de información, procedimientos) como desde el punto de vista comercial (orientación al mercado, actividades de promoción, publicidad y estrategias de venta).

Las AFP han tenido además un comportamiento valioso como accionistas de las grandes empresas chilenas, introduciendo mayor transparencia y rigor en los directorios de las sociedades anónimas en las cuales el sistema puede invertir.

La autoridad fiscalizadora, la Superintendencia del sector, ha sido una instancia muy efectiva de vigilancia y control. Este aspecto era clave para el éxito del sistema. Con los ahorros previsionales no se pueden correr riesgos innecesarios. Simplemente no podía

ocurrir aquí lo que ocurrió con la banca, cuando en los años 70 las instituciones financieras se expandieron y se modernizaron mientras el organismo contralor y los criterios de fiscalización del sector continuaron anquilosados. Efectiva en sus controles, informada al detalle respecto de las variables operacionales y de cartera que debe conocer para determinar la situación precisa en que se encuentra cada AFP, la Superintendencia de AFP ha dado también lecciones de independencia e idoneidad.

En cuanto a la transparencia del sistema, el boletín mensual que edita la Superintendencia es un modelo en su género y proporciona al sector informado todos los elementos de análisis necesarios para conocer a fondo la situación y evolución del sector. Para el afiliado común y corriente la transparencia, por desgracia, no es total. Las estructuras de cobro de comisiones --con una comisión fija y una porcentual-- son complejas y no cualquiera las puede entender con facilidad. Hay bastante dispersión en esta materia y el sistema no se ha alineado en torno a padrones de costo y de resultados que sean fácilmente comparables. En el sistema de pensiones faltan voces independientes que defiendan los intereses de los afiliados. Esta función, que podrían asumir dirigentes sindicales renovados, sigue vacante hasta el momento.

Hoy por hoy el sistema de pensiones está legitimado no sólo desde el punto de vista económico y social sino también desde la perspectiva política. Lo básico para tal efecto fue el traspaso masivo de trabajadores desde la antigua a la nueva previsión del año 81. Pero quedó entonces pendiente el reconocimiento de la clase política que llegó más tarde. Sí. ¡con ocho años de retraso! Por lo demás criticaron el sistema hasta que comprobaron que estaban haciendo el ridículo ante sus electores, pues la inmensa mayoría de ellos había ingresado al nuevo sistema. En seguida vieron que el sistema funcionaba bien y al final tuvieron incluso que aceptar que suscitaba elogios en el exterior.

En general la legitimidad de la reforma descansa en su propia eficiencia y transparencia. Las AFP formadas por los trabajadores han contribuido a diversificar la composición empresarial del sector, pero en ningún caso han jugado un papel relevante como agentes de legitimación del sistema. Quienes apostaron al cooperativismo en este plano se equivocaron. El cooperativismo no es una respuesta eficiente a los complejos desafíos empresariales del mundo de hoy.

La reforma hizo un aporte contundente a la modernización de Chile. Significó una disminución gigantesca del poder político del estado sobre la economía. En términos de volumen, la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones equivalió a privatizar varias decenas de las empresas que efectivamente pasaron al sector privado.

El aporte modernizador de la reforma fue también indirecto, como contribución al perfeccionamiento y espectacular desarrollo del mercado de capitales en Chile. El hecho de que los fondos de pensiones y compañías de seguros de vida tengan invertidos 26.300 mil millones de dólares en acciones de empresas chilenas, depósitos bancarios, obligaciones, bonos, letras hipotecarias y papeles del Banco Central ha creado no sólo un verdadero mercado bursátil sino además nuevas posibilidades de financiamiento para las empresas, para la construcción de viviendas, para el rescate de títulos de deuda externa y para mejorar la competitividad del sistema financiero.

Un aporte de especial trascendencia fue que creó un enorme poder comprador que contribuyó a la privatización de las empresas mal llamadas "estratégicas" (la energía, los teléfonos, la comunicación de larga distancia, etc.). En una deliberada "secuencia virtuosa", primero se crearon los fondos de pensiones y después ellos fueron importantes compradores de las acciones de estas empresas cuando ellas se licitaron.

Por último, el nuevo sistema de pensiones ha tenido un impacto cultural y político decisivo. Los trabajadores chilenos participan directamente, a través de su previsión, de los beneficios de la marcha general de la economía y están aprendiendo la lógica de una economía de mercado. La libreta individual ha pulverizado el gatillo de la lucha de clases como arma política.

¿Cómo podrían ser llevados los trabajadores a paros ilegales u otras acciones que dañen a las empresas cuando sus pensiones dependen de la salud de estas mismas empresas y de la economía en general? La paz laboral que existe en la economía chilena se debe a una buena ley laboral y a un sistema de pensiones que hace de cada trabajador un propietario.

Además al establecer beneficios proporcionales a los esfuerzos, desapareció una enorme fuente de poder estatal y de discrecionalidad, con sus secuelas inevitables de demagogia y politización.

La verdad es que al hacer propietario a cada trabajador, la reforma lo comprometió activamente en el manejo responsable de la economía y en la búsqueda de la estabilidad política y la paz social.

El mundo mira hacia las AFP

Junto a la incorporación masiva de millones de afiliados, entre las sorpresas de la experiencia de la reforma habría que incluir también la avalancha de interés extranjero en el sistema diseñado.

Un ejemplo elocuente de esta curiosidad y valorización internacional de la reforma fue la invitación que me hizo William F. Buckley Jr., a participar en su programa de televisión Firing Line el año 1988. El título de la emisión fue Chile y una nueva solución a la seguridad social. Buckley sólo trata en su programa temas que considera de gran interés en Estados Unidos o en el mundo. Que haya escogido a la previsión privada chilena ya fue insólito. Lo fue todavía más cuando, luego de someterme a un interrogatorio exigente y despiadado, sonrió ampliamente, echó su silla reclinable hacia atrás y dijo: "¿Por qué no traemos este sistema a los Estados Unidos?".

En los años siguientes he sido invitado a muchos países a explicar nuestro sistema de pensiones. La demanda de información ha sido constante y va desde artículos en el Wall Street Journal hasta el envío de textos, leyes, libros, estudios, informes y videos a diversas capitales.

Tal vez lo más increíble fue la proposición que me hizo en la década del 80 un empresario sudafricano para exportar el sistema a su patria como manera de incorporar de manera más directa a la población negra a los beneficios de la economía y a la propiedad de las empresas, para ir debilitando de este modo el apartheid. Más que

interesante fue cuando en 1994 --poco después que asumió el gobierno de Nelson Mandela-- recibí un fax de su ministerio de previsión, pidiendo informaciones sobre el sistema chileno y su posible adaptación por el nuevo gobierno multi-racial.

El colapso de los socialismos en todo el mundo está creando, por otro lado, una nueva área de interesados. Supe que una delegación de la República Popular China estuvo visitando hace poco una de las mayores AFP. Hace sólo pocos meses recibí en mi oficina a un asesor económico de Boris Yeltsin, quien no sólo se llevó todo el material de la reforma que le pude proporcionar sino también un ejemplar de mi otro libro, La revolución laboral en Chile, para el presidente del parlamento ruso.

Lo que sorprende en todo esto no es sólo que nuestro país --con la tradición estatista que tuvo en este siglo-- sea pionero en una innovación económica y social propia de un sistema de libre mercado. Lo que asombra es también el deseo que manifiestan muchos visitantes de copiar el sistema tal cual. Me lo han dicho varios: si ha funcionado bien durante tantos años... por algo será. ¿Para qué reinventar la pólvora?

La reforma previsional fue una respuesta integral y coherente a varios problemas de la sociedad y la economía chilena. Fue una respuesta válida para su tiempo y en un mundo en permanente cambio. Sin embargo, lo que procede no es congelar esa respuesta sino ir adaptándola a las nuevas oportunidades y los nuevos desafíos de la realidad de hoy y del futuro.

La misma reforma ha estimulado el crecimiento de un mercado de capitales que ofrecerá un catálogo cada vez más rico en opciones diseñadas a medida para cada individuo. También la apertura de la economía al exterior implicará nuevos desafíos al sistema previsional para los cuales tendrán que haber respuestas creativas. Por último, un mundo en acelerado cambio tecnológico y de globalización creciente exigirá repensar en forma permanente las mejores soluciones a los problemas del hombre.

En fin, lo mejor de esta reforma no son tanto las puertas que cerró como los horizontes que abrió y puede seguir abriendo. En Chile y en el mundo.

Después de todo siempre he creído que las únicas revoluciones que triunfan son las que creen en los individuos y en las maravillas que los individuos pueden hacer con la libertad.